

# Variasjoner i Stortingets makt

## *Om betydningen av mindretalls- og flertallsregjeringer*

Per Anders Torvik Langerød



Masteroppgave i statsvitenskap

Institutt for statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

Vår 2012



# **Variasjoner i Stortingets makt**

- Om betydningen av mindretalls- og flertallsregjeringer

**Av Per Anders Torvik Langerød**

**Masteroppgave i Statsvitenskap**

**UNIVERSITETET I OSLO**

**JULI 2012**

© Per Anders Torvik Langerød

2012

Variasjoner i Stortingets makt

Per Anders Torvik Langerød

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

# Sammendrag

Det norske Stortinget er det eneste direkte folkevalgte organet i Norge. Stortinget vedtar lover, bevilgninger og kontrollerer Regjeringen og forvaltningen. Et sentralt spørsmål i statsvitenskapen så vel som i samfunnsdebatten er hvilken makt reelt sett Stortinget egentlig har? Med dette bakteppet formuleres problemstillingen til oppgaven.

*”Hvordan påvirkes Stortingets makt av at Regjeringen går fra å være en mindretallsregjering til en flertallsregjering?”*

Etter to maktutredninger om blant annet Stortingets makt og 20 år med mindretallsregjeringer fra 1985 til 2005, er det viktig å analysere hvilken påvirkning en flertallsregjering har på Stortingets makt. Stortingets oppgaver formulert av grunnlovens § 75 gir et formelt utgangspunkt på hva Stortinget har makt over å foreta seg. Mange forskere og politikere har de siste årene hevdet at Stortinget har liten innflytelse under en flertallsregjering. En analyse av Stortingets makt forutsetter dermed at man deler Stortinget opp i ulike analysedeler. En som enhetlig institusjon, Stortingets opposisjon og Stortingets posisjon. Maktteori fra blant andre Robert Dahl og Bachrach og Baratz anvendes for å oppnå et anvendbart og presist maktbegrep som igjen kan brukes for å operasjonalisere Stortingets makt. Samtidig er det viktig å trekke på sentrale bidrag fra forskningslitteraturen om Stortingets makt. Med maktbegrepet fra Dahl (maktens første ansikt) og Bachrach og Baratz (maktens andre ansikt) anvendt på Stortinget som enhetlig institusjon, posisjonen og opposisjon over to perioder med ulike regjeringstyper, gir det nyttige og ulike innfallsvinkler som kan kaste nytt lys på Stortingets makt.

Analysene viser at Stortingets endringsmakt av Regjeringens forslag reduseres når man går fra mindretallsregjering til flertallsregjering, men at Stortingets maktressurser benyttet for å sette dagsorden i saker, benyttes mer aktivt under flertallsregjeringer. Stortingets posisjonspartier forholder seg omtrent like lojale til sin egen Regjeringens forslag i Stortinget uavhengig om det er under en flertalls- eller mindretallsregjering.



# Forord

22.juli klokken 18:15 lå jeg i vannet og svømte alt jeg kunne fra geværskudd som bommet. 345 dager, 22 timer og 30 minutter senere, 2.juli klokken 14:30, leverte jeg masteroppgaven i statsvitenskap og dermed har jeg avlagt en mastergrad i faget. Sensur og muntlig er eneste gjenstående hindre. En bragd jeg for alltid vil være uendelig stolt av. Vitenskap og kunnskapservervelse er, når brukt riktig, hatets og voldens motpol. Men inspirasjonen kom ikke bare innenfra. Kamilla, Martin og Henrik, mine søsken og flotteste mennesker, som med ekstraordinært hverdagslig mot og gnist gjør meg stum og full av livstro. Denne mastergraden dedikerer jeg til dere og til tiden vi skal ha sammen i så mange år. Takk til veileder, professor Trond Nordby, for humoristisk og faglig optimisme og ekstraordinær ekspertise som reddet meg fra sorte hull og gav høy faglig innsikt. Takk til, i praksis biveileder, stipendiat Kristoffer Kolltveit som uten vederlag gav meg betydelige faglige tilbakemeldinger og gode diskusjoner. Takk til medstudenter og kamerater Aksel Braanen Sterri, Magnus Rasmussen, Øyvind Skorge, Emil Aas Stoltenberg, stipendiatene Tore Wig og Anders Jupskås for uvurderlige tilbakemeldinger, kritikk, faglig input og avkobling. Takk til Haakon Gjerløw, Espen Geelmuyden, Jonas Nordkvelle og Tommy Knudsen for hjelp med data. Takk også til alle forståelsesfulle gode venner og kjente som har heiet prosjektet frem, og Andreas.

Takk til mamma og pappa for å ha heiet, hjulpet og støttet. Dere står der om det tordner eller skinner, med fremtidstro, omsorg og handling. Takk til Line Torvik og Per Bård Torvik som er mine coacher og ivrigste heiagjeng med råd, tips, støtte og utallige gode samtaler, og til Lines gode og grundige korrekturlesning. Takk til Khamshajiny Gunaratnam, Abdullah Alsabeehg, Håkon Haugli og Fredrik Mellem for forståelsen og betydelig støtte uansett hva det dreide seg om. Et politisk hjerte trives best med ekte og skarpt engasjement rundt seg. Takk til UiO ved Gunn Elin Bjørneboe og Siv Håberg, og det norske helsevesenet for uvurderlig god og solid oppfølging, og til to spesielle mennesker som fortjener mine største, dypeste og hjerteligste takk. Min sjef i SiO, Lisbeth Dyrberg, som har mot til å være sjef og et inspirerende medmenneske. En av mine falne venner fra Utøya, Håvard Vederhus, som viste meg at alt er virkelig mulig og at livet må leves når man har det. For alle dere som falt og vi som fortsetter videre, ikke minutter av stillhet, men et liv i kamp.





# Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	13
	Påstander om Stortingets makt.....	14
	Disposisjon.....	16
	Montesquieu og Eidsvoll.....	17
	Parlamentarismen – herunder Stortinget og Regjeringen .....	17
	Stortinget .....	18
	Regjeringen .....	19
	Maktforholdet Stortinget-Regjeringen .....	19
	Hva er makt? .....	21
	Teorier om rasjonelle aktører .....	25
	Makt, parlamentarisme og oppgavens hypoteser .....	26
	2.1.1    Parlamentet er dødt.....	26
	2.1.2    Leve parlamentet!.....	28
	Kjernen av et maktbegrep - mange operasjonaliseringer .....	30
	Endringsaktivitet – et mål på makt allikevel? .....	31
	Operasjonaliserte gjengangere .....	32
	Konstitusjonelle og legale rammer.....	32
	Pluralisme.....	33
	Lovendringer .....	33
	Bevilgninger .....	34
	Kontroll .....	35
	Ressurser .....	36
	Komitestrukturen og partigruppene .....	36
	Internasjonale avtaler .....	37
	Parlamentarisme og hypoteser .....	37
	3.1.1    Antakelser og kausalforhold.....	41
	3.1.2    Casestudier .....	42
	3.1.3    Hvilke Stortingsperioder bør analyseres? .....	44

Konkrete operasjonaliseringer, herunder endringsmakt og maktressurser .....	46
3.1.4    Formelle bestemmelser .....	46
3.1.5    Endringsmakt og maktressurser .....	47
3.1.6    Valg av komiteer .....	47
3.1.7    Stortingets behandling av lovforslag.....	48
3.1.8    Stortingets behandling av Statsbudsjettet.....	48
3.1.9    Vedtatte dokument 8-forslag.....	49
3.1.10   Anmodningsvedtak.....	49
3.1.11   Uenighetsindeks .....	50
3.1.12   Maktressurser .....	50
3.1.13   Stortingets og Regjeringens ressurser .....	50
3.1.14   Spørsmål og interpellasjoner.....	51
3.1.15   Kontroll .....	52
3.1.16   Fremsatte dokument 8-forslag.....	53
3.1.17   Riksrevisjonen.....	53
3.1.18   Totalt antall saker til behandling.....	53
3.1.19   Oppsummering av hypotesene og operasjonaliseringer.....	54
3.1.20   Oppsummering forskningsdesign.....	55
4.1.1    Grunnlovsendringer.....	57
4.1.2    Stortingets forretningsorden.....	57
4.1.3    Stortinget som enhetlig aktør .....	57
4.1.4    Mandatfordeling .....	58
4.1.5    Endring av Regjeringens forslag i lovsaker .....	59
(1)      H3 og H5; Endring av Regjeringens forslag i lovsaker av opposisjon og posisjon.	60
4.1.6    Endring av Regjeringens forslag i budsjettsaker.....	61
(1)      Hypotese 3 og statsbudsjettet.....	63
(2)      Statsbudsjettet og H5 .....	65
4.1.7    Dokument 8-forslag.....	66
(1)      Dokument 8-forslag og H3 .....	67
(2)      Dokument 8-forslag og H5 .....	67
4.1.8    Anmodningstiltak.....	68
(1)      Anmodningsvedtak - H4 og H5 .....	69

4.1.9	Uenighetsindeksen .....	69
4.1.10	Oppsummering Stortingets endringsmakt, H1,H3 og H5 .....	71
	Stortingets maktressurser .....	72
4.1.11	Stortinget og departementenes ressurser .....	72
(1)	Ressurser – H4 .....	74
(2)	Ressurser – H6 .....	74
4.1.12	Spørsmål og interpellasjoner .....	75
(1)	Spørsmål og interpellasjoner - H4 og H6 .....	76
4.1.13	Kontroll- og konstitusjonskomiteen .....	76
(1)	Kontroll- og konstitusjonskomiteen – 4H.....	77
(2)	Kontroll- og konstitusjonskomiteen og H6.....	78
4.1.14	Kontroll- og konstitusjonskomiteen og media .....	78
4.1.15	Antall dokument 8-forslag fremsatt .....	80
(1)	Dokument 8-forslag fremsatt – H4 .....	80
(2)	Dokument 8-forslag og H6 .....	81
4.1.16	Riksrevisjonen.....	82
(1)	Riksrevisjonen – H4 og H6.....	82
4.1.17	Antall saker til behandling. ....	82
(1)	Saker til behandling og H6 .....	83
4.1.18	Oppsummering Stortingets maktressurser .....	84
5.1.1	Stortingets flere ansikt.....	85
5.1.2	Teori og empiri.....	87
5.1.3	Empiri og validitet.....	88
5.1.4	Veien videre .....	89
	Litteraturliste .....	91

# Tabeller og figurer

Tabell 3.1: Hypoteser og indikatorer – en oversikt.....	43
Tabell 4.1: Mandatfordelingen i Stortinget 2001-2009.....	46
Tabell 4.2: Stortingets endring av Regjeringens lovforslag.....	48
Tabell 4.3: Stortingets endring av Regjeringens lovforslag i prosent.....	48
Tabell 4.4: Statsbudsjettet endret i Stortinget.....	50
Tabell 4.5: Statsbudsjettet endret i Stortinget – totaloversikt.....	51
Tabell 4.6: Utfall for fremsatte dokument 8-forslag.....	54
Tabell 4.7: Antall anmodningsforslag vedtatt.....	56
Tabell 4.8: Antall anmodningsvedtak og oppfølging.....	57
Tabell 4.9: Uenighetsindeks mellom posisjon og opposisjon.....	58
Tabell 4.10: Ressurser i Stortinget og Regjeringen.....	61
Tabell 4.11: Ordinære spørsmål.....	63
Tabell 4.12: Spontane spørsmål.....	63
Tabell 4.13: Skriftlige spørsmål.....	63
Tabell 4.14: Interpellasjoner.....	63
Tabell 4.15: Saker til behandling hos Kontroll- og konstitusjonskomitéen.....	65
Tabell 4.16: Mediesøk Kontroll- og konstitusjonskomitéen.....	66
Tabell 4.17: Mediesøk Kontroll- og konstitusjonskomiteen og posisjon/opposisjon.....	67
Tabell 4.18: Antall dokument 8-forslag fremsatt.....	68
Tabell 4.19: Antall dokument 8-forslag fremsatt etter parti.....	69
Tabell 4.20: Riksrevisjonens ressurser.....	70
Tabell 4.21: Totalt antall saker behandlet.....	71

# 1 Innledning

*“To say where the ‘government’ leaves off and the ‘opposition’ begins is an exercise in metaphysics” – Robert A. Dahl*

I Norge har folket ved Stortinget direkte innflytelse over landets styre. For statsvitenskapen og samfunnet er det helt sentralt at vi undersøker hvilken makt Stortinget har og hvordan Stortingets makt endres seg. Har Stortinget makten grunnloven egentlig tillegger den? Om Norge skal videreutvikle sitt demokrati, er det helt sentralt at en så transparent institusjon som Stortinget - valgt i frie valg hvor alle har en stemme hver, har innflytelse i styringen av landet (Nordby 2004:14). Stortinget er den eneste direkte folkevalgte institusjonen i Norge og skal vedta lover, budsjett, kontrollere Regjeringen og akseptere eller kaste landets Regjering (Nordby 2010:94,100,104). Har Stortinget virkelig den makten det skal ha i tråd med disse demokratiske ideal og grunnlovens intensjoner?

Det er mange oppfatninger om Stortingets makt. Noen av disse er at Stortinget generelt har større makt under en mindretallsregjering, men mindre makt under en flertallsregjering. Andre mener til og med at Stortinget som institusjon er blitt direkte irrelevant. Med unntak av makt- og demokratiutredningene og noen professorer og forskere, vies for lite oppmerksomhet til hvem som har makt i samfunnet, og særlig hvilken makt Stortinget har. Forskingen har kartlagt mange aspekt ved Stortingets makt, men mange og nye spørsmål består. Hvordan påvirkes Stortingets makt av om Regjeringen er flertalls- eller mindretallsregjering? Binder i praksis Regjeringen Stortinget til masten, eller er det omvendt?

I denne oppgaven studerer jeg variasjoner i Stortingets makt over mindretalls- og flertallsregjeringer. Hvordan påvirkes Stortingets makt av at Regjeringen går fra å være en mindretallsregjering til en flertallsregjering? Det er fra forskningslitteraturen en rekke meninger om hva som fungerer som indikatorer på Stortingets makt. Stortingets aktivitet er en sentral indikator som benyttes for å måle Stortingets makt. Er Stortinget aktivt, har Stortinget mer makt osv. Oppgaven undersøker Stortingets makt gjennom Stortingets aktivitet og analyserer Stortinget som en enhetlig institusjon, Stortingets opposisjonen og Stortingets posisjonen under mindretalls- og flertallsregjeringer. Jeg finner at Stortingets under

mindretallsregjering, er omtrent like lojal og enig med Regjeringen som under en flertallsregjering. For det andre virker opposisjonen mer aktiv under flertallsregjeringer enn mindretallsregjeringer. For det tredje virker det som om Kontroll- og konstitusjonskomiteens aktivitet ser ut til å holde seg jevnt stigende under hele måleperioden og varierer ikke i betydelig grad når man går fra mindretallsregjering til flertallsregjering. For det fjerde er Stortingets endring av Regjeringens forslag i både lov og budsjettsaker større under mindretallsregjeringer, men denne endringsaktiviteten forekommer også under flertallsregjeringer selv om det er med en lavere frekvens. Det er mer riktig å si at Stortinget alltid endrer på Regjeringens forslag til statsbudsjett uavhengig av Regjeringens form, enn å si at Stortinget bare strør sand på Regjeringens forslag (Rommetvedt 2003:69).

Stortingets aktivitet, analysert i et maktperspektiv, kan grovt plasseres i to kategorier: endringsmakt og maktressurser. Et virkemiddel og uttrykk for makt er når Stortinget endrer Regjeringens forslag. En annen er om Stortinget foretar ulike bestrebelser for å endre Regjeringens forslag og politikk uten å endre Regjeringens forslag direkte. Dette henger sammen med forståelsen av makt som benyttes i oppgaven. I overgangen fra mindretall- til flertallsregjering finner jeg en tendens til at Stortingets endringsmakt under flertallsregjering reduseres, men at bruken av maktressurser tiltar. Virkemidler som spørsmål, fremsettelse av private lovforslag og bruk av alternative forslag i lovsaker øker. Antall anmodningsvedtak i Stortinget, flytting av midler på statsbudsjettet og endring av Regjeringens lovforslag reduseres under en flertallsregjering. Oppgaven drøfter sammenhengen mellom Regjeringens form og variasjoner i Stortingets makt med utgangspunkt i perioden 2001-2009.

## **Påstander om Stortingets makt**

Stortingets makt har blitt grundig debattert og påstandene om Stortingets makt er mange. En av oppfatningene representeres godt av tidligere statsminister Kåre Willoch som under Bondeviks andre regjeringsperiode (med en mindretallsregjering) skrev følgende (Willoch 2003b):

Stortinget utvikler et «Stortingsregjereri» som vil gjøre det til noe nær en Regjering med 165 medlemmer, mens det prøver å redusere statsrådenes roller til en slags ekspedisjonssjefers”

Willoch mente Stortinget i for stor grad instruerte Regjeringen, og at dette skadet en velfungerende og nødvendig arbeidsdeling mellom institusjonene. Fremfor alt gjorde

situasjonen det vanskelig å føre en helhetlig og langsiktig politikk (ibid). Den 5.juni 2010, fem år etter at flertallsregjeringen Stoltenberg II ble dannet, i 2005, og ett år etter gjenvalg av den samme Regjeringen hevdet Dagsavisens redaktør Arne Strand at Stortinget har lite å gjøre, og at makten etter 2005 ble skjøvet over til Regjeringen.

Jeg har fulgt Stortingets arbeid på kloss hold siden 1969, men jeg har aldri opplevd at Stortinget har hatt så lite å gjøre som etter valget i fjor (...) Etter Stortingsvalget har ma[k]tbalansen mellom Regjeringen og Stortinget blitt kraftig forskjøvet over mot Regjeringen

Disse to sitatene illustrerer to hyppige oppfatninger om Stortingets makt under flertalls- og mindretallsregjeringer. Juul Christiansen og Erik Damgaard mener å finne at (2008:3) opposisjonen i parlamentet har absolutt innflytelse under mindretallsregjeringer, men at i løpet av de to siste tiårene med slike regjeringsformer, har Regjeringen og opposisjonen blitt mer integrert i lovbehandlingen enn hva tidligere var tilfelle. Hilmar Rommetvedt (2003:6) mener Stortinget som institusjon har blitt mektigere blant annet fordi makten i samfunnet har blitt mer delt opp. Parlamentet har også økt sin aktivitet gjennom et større kontrollapparat, spørretimer, flere ressurser og flere virkemidler som setter agenda i samfunnsdebatten. På grunn av en økning av ressursene til Stortinget og kontaktflaten Stortinget har med et stadig mer pluralistisk samfunn, beholder Stortinget en sentral posisjon i samfunnet. Christensen m.fl. (2002:37) mener Stortingets opposisjon opponerer mer mot Regjeringen i form av flere dissenser og merknader, økt og intensivert kontrollaktivitet og muntlig spørretime med ofte formell kritikk av Regjeringen øker også. Etter 20 år med mindretallsregjering fikk Norge en flertallsregjering etter valget i 2005. Det foreligger derfor få konkrete studier som undersøker nærmere eventuelle endringer i Stortingets makt som en konsekvens av Regjeringens oppslutning i Stortinget. Hovedtendensen fra forskningslitteraturen er en rekke indikasjoner på at Stortinget har økt sin aktivitet og makt under mindretallsparlamentarismen (Christiansen og Damsgaard 2008, Rommetvedt 2003, Nordby 2004;2010).

Kan målene brukt på Stortingets makt benyttes for å undersøke Stortingets makt under mindretallsregjeringer og en flertallsregjering? Hvordan endres Stortingets makt når man går fra en mindretalls- til en flertallsregjering?

## Disposisjon

Oppgaven deles inn i kapitler om teori, forskningsdesign, analyse og konklusjon. I teorikapittelet gjennomgår vi teori om maktforholdet mellom Stortinget og Regjeringen, og definerer begrepene maktfordeling og parlamentarisme. Videre en kort teoretisk diskusjon om makt og maktens former teoretisk og teorien om rasjonelle aktører. Parlamentarismen og maktfordeling er utgangsbetingelsene for hvordan forholdet mellom Stortinget og Regjeringen skal fungere. Det er viktige elementer å belyse grundig før vi går videre for å forstå forholdet mellom Regjering og Stortinget. Diskusjonen om makt er viktig for å få et innblikk i de teoretiske definisjonene og begrepene om makt som kan hjelpe oss å rydde i indikatorer og gjennomføre analysen. På slutten av kapittelet om teori lanseres hypotesene. Kapittelet om forskningsdesign skal med innsiktene fra teori lansere måter man kan avkrefte eller bekrefte de ulike hypotesene på. På slutten av kapittelet diskuteres implikasjonene av den empiriske studien for teorien. Avslutningen er en oppsummering av hovedfunnene og begrensningene for generalisering.

## 2 Teori og studier av Stortingets makt

*”Folkets Gaard og Kongens Gaard*

*Over mod hinanden høine!*

*Ret som Frender to de staar,*

*Ser hinanden ind i Øine.”*

*(Henrik Ibsen sitert i Nordby 2004:70)*

For å besvare forskningsspørsmålet må vi finne frem til et begrep om makt som kan benyttes for å operasjonalisere Stortingets makt. En forutsetning for dette er å først redegjøre for Stortinget og Regjeringens organisering. Det siste først.



## **Montesquieu og Eidsvoll**

Grunnloven av 1814 fastslår at det skal foreligge en maktdeling mellom institusjoner fordelt på en dømmende makt, en lovgivende makt og en utøvende makt. Grunnlovsforfatterne var inspirert av franskmannen Montesquieus ”Lovens ånd”. Hensikten til mennene på Eidsvoll var å unngå maktmisbruk fra den ene institusjonen over den andre. Hvordan skulle man organisere kongemakten med et parlament som sikret norsk selvbestemmelse på flere områder? Dersom makten var delt og institusjonene kontrollerte hverandre ville dette berede grunnen for et balansert og sunt maktforhold uten overgrep. Domstolen dømmer i rettssalen, Stortinget vedtar lover og statsbudsjett, Regjeringen utøver vedtak og tar initiativ ovenfor den lovgivende og bevilgende myndighet. Slik var det også i Norge frem til mellom 1884-1905 (Nordby 2010:28). Kongen utnevnte sitt råd som sammen utgjorde Regjeringen. Stortinget vedtok lover, grunnlovsforslag og bevilget midler fra statskassen. Domstolene var selvrekrutterende med egne dommere og administrasjon. Prinsippet om maktdeling stod sterkt i Norge, men i grunnloven fra 1814 lå det også et stort tolkningsrom som resulterte i en rekke ulike forfatningsstrider i Norge.

## **Parlamentarismen – herunder Stortinget og Regjeringen**

Fra 1869-1905 anførte Stortinget med Johan Sverdrup og Venstre i spissen en kamp mot kongen og Regjeringen om at Kongen ikke har veto i grunnlovssaker (Nordby 2010:36,44). Riksrettssaken og dommen mot Regjeringen Selmer beredte grunnen for en forfatningskamp mellom institusjonene som senere også handlet om mistillitsvotum, kontrasignatur, konsulatvesen og frigjøring fra unionen med Sverige. Praksisen om at en Regjering må gå av om den har Stortingets flertall mot seg ble ikke fulgt fast før etter valget i 1903 (ibid:44). Statsråder måtte også møte i Stortinget med visse rettigheter og plikter. Dette utviklet seg til etter strid om både vetorett, konsulatvesen, kontrasignatur og selvstendighet.

Først i 2007 ble parlamentarismen grunnlovsfestet i Norge (ibid). Norge har en negativ parlamentarisme som betyr at en Regjering blir sittende helt til et mistillitsvotum i Stortinget får flertall. Dersom en Regjering får et flertallsvedtak om mistillit mot seg fra Stortinget, må Regjeringen søke avskjed. En Regjering kan sitte helt til et slikt forslag blir vedtatt med simpelt flertall av Stortinget. Dette bryter med Montesquieus maktfordelingsprinsipp fordi Regjeringen og det utøvende ledd ikke lenger er en uavhengig gren, men avhengig av

Stortingets sammensetting og vilje. Norge har et konstitusjonelt monarki hvor kongen fortsatt er formelt øverste leder av Regjeringen, men har ingen praktisk makt av betydning for Stortinget eller regjeringens virksomhet og politikkutforming (Nordby 2010:48). Et norsk Storting aksepterer dermed stilltiende Regjeringers dannelse og fungeringstid helt til et mistillitsforslag oppnår støtte fra et flertall i Stortinget.

## **Stortinget**

Ifølge grunnloven tilkommer det Stortinget ”at give og ophæve Love; at paalægge Skatter, Afgifter, Told (...) at aabne Laan paa Rigets Kredig; at føre Opsyn over Rigets Pengevæsen; (...) at lade sig forlægge Statsraadets Protokoller og alle offentlige Indberetninger og Papirer” (Grunnloven §75). Stortinget vedtar lover, bevilgninger og posteringer, og kontrollerer Regjeringen og forvaltningen. Regjeringen tar initiativ til lovsaker og budsjettsaker overfor Stortinget, men Stortingsrepresentantene kan også selv fremsette slike forslag. Kontroll- og konstitusjonskomiteen er en av Stortingets faste komiteer og behandler grunnlovsforslag, men fører også kontroll med Regjeringen og mottar rapporter fra Stortingets kontrollorganer som Sivilombudsmannen, EOS-utvalget og Riksrevisjonen. En lovsak som blir sendt Stortinget fordeles av Stortinget til en fagkomité for utarbeidelse av en innstilling overfor Stortinget. Komiteen møter, behandler saken og avgir en innstilling. Stortinget i plenum fatter vedtak i saken med komiteens innstilling som utgangspunkt. Alle har anledning til å fremme alternative forslag og utfall blir avgjort av Stortingets flertall. En statsbudsjettsak sendes vanligvis fra Regjeringen til Stortinget og blir sendt til finanskomiteen. Denne komiteen fatter et overordnet vedtak om de totale rammene til de ulike fagkomiteene. Fagkomiteene behandler deretter statsbudsjettet for sitt ansvarsområde og sender innstilling tilbake til Stortinget som fatter endelig vedtak. Stortingets representanter har også anledning til å stille spørsmål til medlemmer av statsråd. Både skriftlige, muntlige, spontane spørsmål, samt interpellasjoner. Stortinget er slik den eneste direkte valgte forsamling i Norge med suveren rett til å vedta lover, bevilge midler fra statskassen og kontrollere Regjering og forvaltning. Stortinget kan også felle en Regjering dersom et mistillitsforslag vedtas med støtte fra minst et simpelt flertall.

## **Regjeringen**

En Regjering dannes ofte med utgangspunkt i den største mulige koalisjon i Stortinget som antas å ha evnen til å inneha regjeringsposten over en viss tid uten å få et mistillitsvotum vedtatt mot seg. Regjeringen dannes dermed vanligvis i midten av oktober etter et valgår. Regjeringens statsråder leder hvert sitt fagdepartement med en statsminister som leder av kollegiet. Alle statsrådene inklusiv statsministeren har møterett i Stortinget, jf. Grunnlovens § 74. Regjeringens fremste oppgave er å gjennomføre Stortingets vedtak, og å fremme forslag om lover og statsbudsjettet til Stortinget. Regjeringen må også informere Stortinget om rikets tilstand og rapportere om sin virksomhet jevnlig. Stortinget kan innkalle statsråder til høring i Stortingets komitéer, vanligvis kontroll- og konstitusjonskomiteen. Regjeringen avholder ukentlige statsråd på slottet hos Kongen som formelt utpeker Regjeringen og leder statsråd. En lov eller et statsbudsjett er gyldig kun ved hans signatur eller veto. Stortinget kjenner kun statsråden og forholder seg til denne, ikke til embetsverket eller Kongen. Statsråden er ansvarlig overfor Stortinget. Regjeringens form kan variere mellom fire varianter. For det første kan Regjeringen være en ettpartiregjering noe som betyr at den består av kun ett parti. En Regjering kan også være en koalisjonsregjering bestående av flere partier. For det andre kan Regjeringen bestå av et eller flere partier som utgjør et flertall i Stortinget, eller bestå av et eller flere partier som utgjør et mindretall i Stortinget. Regjeringen Gerhardsen II var en ettparti-flertallsregjering, Regjeringen Stoltenberg II var en flerparti-flertallsregjering, Regjeringen Bondevik II var en flerparti-mindretallsregjering og Regjeringen Brundtland III var en ettparti-mindretallsregjering.

## **Maktforholdet Stortinget-Regjeringen**

Hvordan varierer Stortingets makt utfra Regjeringens form? I grunnloven slås det fast at Stortinget skal vedta lover, statsbudsjettet og kontrollere Regjeringen og forvaltningen (Grunnlovens §75). Regjeringen skal utøve vedtak fattet i Stortinget, vedta forskrifter til lover og ta initiativ i lovsaker og statsbudsjettet (Østbø 2010:267-268). Hva påvirker maktbalansen mellom institusjonene? For det første er det Regjeringen som oftest fremmer forslag om statsbudsjett eller lov til Stortinget. Regjeringen har foretatt en vurdering og sendt forslag til Stortinget. Stortinget på sin side mottar forslaget og tar selvstendig stilling til forslaget, enten ved avvisning, endring eller vedtak (ibid:182-184). På denne måten pågår det en

interessekamp mellom Stortinget og Regjeringen, om hvem som ønsker å få gjennomslag for sine preferanser i lovs- og budsjetts form.

En vurdering av Stortingets makt over Regjeringens kan for eksempel studeres ved å se på hvilken skjebne Regjeringens forslag får i Stortinget. Men Stortinget består av mange parter, og kan ikke bare forstås som en enhetlig aktør med gitte preferanser. Stortinget deles oftest inn i en posisjon og en opposisjon hvor posisjonen er stortingsrepresentantene fra de samme partiene som også sitter i Regjering. De partiene som ikke er i Regjering, men er representert på Stortinget omtales opposisjon. Opposisjonen på Stortinget utgjør under en mindretallsregjering et flertall, mens det under en flertallsregjering utgjør et mindretall.

Posisjonens innflytelse under egen Regjering er forventet å være stor fordi kollegaene sitter i Regjeringen med tilgang på de ressurser som ofte følger med av vurderingskapasitet, innsikt i prosesser og kontaktnettverk. Opposisjonen har ikke denne muligheten, men kan ved numerisk flertall forhandle med den sittende Regjeringen som er avhengig av støtte. På denne måten får dem sine preferanser tilfredsstilt ved vellykkede forhandlinger.

En analyse av Stortingets makt bør også skille ut opposisjonens og posisjonens som analyseenheter. Dersom posisjonens makt er stor, og opposisjonens makt er liten, kan det også bety at Regjeringens makt er stor, mens Stortingets makt er redusert. Antall Stortingsrepresentanter som får reelle muligheter til å endre på Regjeringens forslag og eventuelt fremme og vedta egne forslag er et mer solid uttrykk for at Stortinget realiserer sine egne preferanser enn om Regjeringens forslag går igjennom uendret i Stortinget. Stortingets aktivitet i tilknytning til Regjeringens forslag er på den måten et viktig aspekt ved maktforholdet mellom Stortinget og Regjeringen.

Et annet aspekt ved Stortingets makt er hvilke formelle muligheter og ressurser Stortinget har og kan benytte seg av (Rasch 2011:382). Antall spørsmål eller skriftlige spørsmål til Regjeringen fra Stortinget kan medføre at statsråden må bruke store deler av sin tid på å besvare spørsmål i Stortinget og å følge Stortingets agenda. Virkemidler i Stortinget utover de formelle numeriske kravene om å få flertall mot Regjeringens forslag, kan også være former for makt som dagsordenmakt (ibid:386). Stortinget legge premisser for Regjeringens arbeid.

Stortingets 169 representanter med tilhørende ansatte har også muligheter til å møte mennesker og pressgrupper fra en stor del av andre mektige organisasjoner og bedrifter.

Statsrådene med sine rådgivere og statssekretærer er færre, mer presset for tid, og har ikke tilsvarende politisk kapasitet til å holde seg orientert i det Rokkan (1987:95) kalte for den korporative kanalen. Informasjon og relasjoner til mektige organisasjoner og bedrifter på grunn av Stortingets kapasitet er også et viktig aspekt ved Stortingets makt versus Regjeringens makt.

For det fjerde er kontrollaktiviteten til Stortinget et viktig og relevant moment. Dersom Stortinget har flere ressurser til å kontrollere Regjeringen og får innsyn i flere prosesser, kan Stortinget styre større deler av den praktiske gjennomføringen effektivt av Regjeringen (Christensen m.fl. 2002:53). Om Stortinget kan styre utøvelsen av Stortingets vedtak i større detaljgrad er dette et viktig aspekt å vurdere for å si noe om Stortingets makt under ett. Som avsnittet starter handler Stortingets makt også om hvilke regler som ligger til grunn for Stortinget og Regjeringens muligheter for maktutøvelse. Grunnlovens bestemmelser og Stortingets forretningsorden regulerer mange av disse aktivitetene for Stortingets virke. Dersom disse er betydelig endret over periodene vi undersøker og Stortinget har fått flere ressurser eller flere verktøy for å realisere sine preferanser vis a vis Regjeringens, må dette inkluderes i en analyse av Stortingets makt.

I dette underkapittelet har vi gjennomgått ulike elementer av forholdet mellom Regjeringen og Stortinget som har betydning for makten som ligger hos Stortinget eller Regjeringen. Før vi går videre med en konkret gjennomgang av tidligere studier av Stortingets makt, utledning av hypoteser og operasjonaliseringer, drøfter vi kort makt som begrep.

### **2.1.1 Hva er makt?**

Det finnes svært mange ulike teorier og oppfatninger om hva makt er. Mange av disse teoriene deler oppfatning om sentrale deler ved begrepet og har hatt stor innflytelse for forskning på makt (Engelstad 2005:19). Oppgaven skal analysere variasjoner i Stortingets makt overfor Regjeringen. Det mest fruktbare maktbegrepet er et håndfast konkret maktbegrep som gir oss muligheten til å omdanne ordet makt til flere konkrete mål på

Stortinget som sier noe om Stortingets makt. Robert Dahls kjente artikkel "A concept of power" fra 1957 kombinert med Bachrach og Baratz, gjengitt i Steven Lukes "Power: A radical view" 2.utgave fra 2004, definerer maktens to ansikt; makt til å få A til å gjøre C istedenfor B, og dagsordenmakt. Disse to begrepene danner et godt grunnlag for å undersøke de antatte komponentene fra avsnittet over i studie av Stortingets makt vis a vis Regjeringen. I en masteroppgave er det ikke rom for å diskutere alle aspekter ved makt. Analyser av betydningen av Stortingets symbolbruk og språket statsrådene og Stortingsrepresentantene bruker i Stortingssalen faller utenfor vårt nedslagsfelt. Vi vil derfor konsentrere oss om Robert Dahl, Bachrach og Baratz og Gudmund Hernes. Dette vil følges av en kort presentasjon av noen av de vanligste definisjonene på makt og operasjonaliseringer av makt under "parlamentarisme og makt - hypoteser". Men først, hva er makt?

Makt er ifølge Fredrik Engelstad (2005:13) i det helt grunnleggende evnen til å få noe til å skje i samfunnet. Dette begrepet ser ut til å dekke absolutt alt av et samfunns aktiviteter. Er alt makt? Det er store og avvikende oppfatninger om hva makt er og ikke er, og begrepene varierer også etter hvilken type makt vi er ute etter å studere. Den største forskjellene på de ulike definisjonene på makt er omfanget over hva som kan sies å være makt. Robert Dahl står i samme tradisjon som den tyske sosiologen Max Weber. Makt er et eller flere menneskers sjansje til å sette gjennom sin vilje i det sosiale samkvem, og det selv om andre deltakere i det kollektive liv skulle gjøre motstand (Engelstad 2005:19). Statsviteren Robert Dahl definerer også makt som en type handling. Dahls argument starter med en påstand om at makt finnes i en relasjon mellom to eller flere mennesker (Dahl 1957:203). Disse menneskene kan kalles aktører og kan være individer, grupper, regjeringer etc. Dahl ender opp med et overordnet maktbegrep hvor A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe B ellers ikke ville gjort (Dahl 1957:202-203). Dette er Dahls overordnede forståelse av makt, og utbroderes med to ytterligere elementer.

For det første skiller Dahl også mellom to viktige aspekter ved maktbegrepet. En aktør kan ha ressurser, potensial og vilje til utøvelse av makt over aktør B, men fokuset på reel maktutøvelse er på endringer av aktør B (ibid). Det holder ikke at presidenten truer med bruk av veto, så lenge ikke aktør B endrer for eksempel en lovtekst som ligger til behandling i senatet (ibid). Potensial og vilje til makt er noe annet enn faktisk maktutøvelse.

For det andre er handlinger mellom aktører mer kompleks, nyansert og sammensatt. Dette bringer Dahl videre til å inkludere et sannsynlighetsselement i hans forståelse av makt. Dersom A foretar en handling B er sannsynligheten slik og sånn for at aktør C foretar handlingen aktør A ønsker han skal foreta (ibid). Dette vil ofte være mulig å analysere. En president som truer med bruk av veto av et lovforslag som ligger til behandling i senatet har ikke i seg selv foretatt en endring av andre aktørers preferanser. Men det er mulig å undersøke sammenhengen mellom endring av en lov i senatet med og uten trussel om veto, og om presidenten til slutt signerte eller ga sitt veto. Da kan man beregne sannsynligheten for en endring av preferanse gitt trussel om veto ves å si for eksempel; dersom presidenten truer med veto bruker senatet å endre lovforslaget i 40 prosent av tilfellene.

I studiet av Stortingets makt utover Stortingets endring av Regjeringens forslag, kan det være lignende tilfeller. Om Stortinget har ris bak speilet i form av spørretimer, kontrollrutiner, høringer eller agendasetting av upopulære saker for Regjeringen, kan dette også være former for makt. På den andre siden er det vanskelig å snakke om makt som en endring av en annen aktørs preferanser uten at reell endring skapes. Men i to parallelle verdener hvor for eksempel man i den ene verden hadde et Storting uten noen virkemidler annet enn å vedta, avvise eller endre på Regjeringens forslag og Stortinget i den andre verden hadde slike virkemidler som Riksrevisjonen, spørsmål og muligheten til å fremsette dokument 8-forslag, er det rimelig å anta at Stortinget i det siste universet har mer makt og innflytelse.

Dahl (ibid:204) svarer at makt har noen grunnleggende forutsetninger. For det første må det eksistere en forsinkelse, et "lag", mellom handling av aktør A og reaksjon hos aktør B. For det andre må det være en viss forbindelse mellom aktør A og B for at det skal være et visst maktforhold. Stortinget og Regjeringen har en kontinuerlig relasjon til hverandre, det er mulig å studere endring over tid med et tidsforsinkelse særlig fordi begge institusjoners gjøren og laden dokumenteres nøye, og det er snakk om at enten skjer et vedtak, en avvisning eller en endring foretatt i Stortinget, eller så skjer det ikke. Regjeringen legger frem et forslag, og noen måneder senere fatter Stortinget et vedtak. Dersom spørsmålet er Stortingets makt i statsbudsjettet 2010, kan vi enkelt finne frem til hva Regjeringen foreslo ovenfor Stortinget og hva Stortinget endte med å vedta.

Dahl (ibid) erkjenner at enhver analyse av reelle maktforhold mellom aktører må tilpasses hva som er mulig å måle, og at dette vil gå på bekostning av hvor mye man kan generalisere dette funnet for å si noe mer generelt om maktforholdet mellom aktører (ibid). Vi står dermed igjen med kjernen i maktbegrepet til Dahl (1957:202-203): A har makt over B i den grad A kan få B til å gjøre noe B ellers ikke ville gjort.

En av dem som har kritisert Dahls konseptualisering av makt er Bachrach og Baratz, (Lukes 2005:61). Bachrach og Baratz, kritiserer blant andre Robert Dahls definisjoner av makt gjengitt i boken "Power. A radical view" av Steven Lukes fra 1974. Deres hovedinnvending mot Dahl kan illustreres av et sitat fra Schattschneider (Lukes 2005:6):

"All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out

Bachrach og Baratz mener Robert Dahls begrep om makt som handling er for snever. I den utstrekning at en aktør i Dahls forståelse, bevisst eller ubevisst skaper eller forsterker barrierer i forhold til offentlig "lufting" av politiske konflikter, har den aktøren også makt (Lukes 2005:6).

Poenget til Bachrach og Baratz har blitt omtalt som maktens andre ansikt, eller maktens andre dimensjon og henspiller på ikke-beslutninger. Anta at man i et pluralistisk samfunn har folkevalgte med begrensede ressurser som tid og midler. Det er nødvendig med en prioritering av hvilke saker som skal behandles av de folkevalgte og dermed en prioritering av saker som settes opp på folkevalgtes dagsorden og agenda. Bachrach og Baratzs poeng er at aktør A som får B til å gjøre C istedenfor D, ikke fanger opp den makt en mer skjult agendamakt har over å holde enkelte beslutninger utenfor dagsorden. Det kan også være trekk ved systemet eller strukturer som gjør at betingelsene for å få folkevalgtes oppmerksomhet ikke er jevnt fordelt i samfunnet, og dermed fører til at aktører uten handling allikevel utøver makt ved å definere hvilke saker det skal handles i (Lukes 2005:5-6). Utfordringene ved Dahls argument er mange, og spesielt svakt er hans manglende inklusjon av ikke-beslutninger som makt i hans konsept av makt. Bachrach og Baratz mener at et studie av en organisasjons ikke-beslutninger også er viktig for å vurdere dens makt.



I relasjonen Stortinget-Regjeringen vil en slik utvidelse av maktbegrepet bety at vi må vurdere hvilke aktører som påvirker hvilke saker Stortinget behandler. Dersom Regjeringen er den eneste aktøren som fremmer saker til behandling i Stortinget, har Regjeringen utvilsomt makt. Dersom Stortingsrepresentantene selv fremsetter forslag til behandling har Stortingsrepresentantene også innflytelse over Stortingets agenda, og dermed en viss form for makt. Det er mange ting som styrer samfunnsdebatten og hvilke kriterier velgere og mediene benytter seg av for å fremstille politikere som vellykkede eller tapere. Dersom opposisjonen på Stortinget gjennom spørsmål, private lovforslag eller høring av en statsråd oppnår å påvirke Stortingets agenda, er dette i følge Bachrach og Baratz en dimensjon av makt. Men om agendamakten ikke får noen konsekvenser, er det da makt? Om Stortingsrepresentantene bruker disse virkemidlene fullt ut uten at det endrer Regjeringens lovforslag eller budsjettforslag, kan det kalles makt? Dersom målet til Regjeringen er å fremstå på en positiv måte som sikrer gjenvalg og gjennomslag i politiske saker er kontroll over agenda og mindre kritikk et gode Regjeringen ønsker å få tilgang til. Opposisjonen kan være lojal eller lavmælt, og illojal eller høylytt. Dette er ressurser Stortinget har for å utøve en form for makt som ikke fanges opp av Dahls maktbegrep.

Et mer dekkende begrep enn maktens andre ansikt eller makten i ikke-beslutninger og dagsorden kan kanskje være Stortingets maktressurser. Antall private lovforslag, spørsmål, høringer og kontroll av Regjeringen er ressurser Stortinget benytter seg av for å skape en reaksjon og i siste instans en endring i samfunnet. Dersom Regjeringen møtte et Storting uten mulighet for å stille spontane spørsmål filmet av pressen, initiere høringer av Regjeringen eller selv fremme forslag til lov, er det rimelig å anta at Regjeringen ville gått frem på en annen mer uhildet måte.

### **2.1.2 Teorier om rasjonelle aktører**

Studiet av Stortingets generelle makt som både gjennomslag for egne preferanser på bekostning av Regjeringens preferanser, og bruk av maktressurser hviler på en sentral antakelse; At Regjeringen og Stortinget er rasjonelle aktører. En rasjonell aktør som Regjeringen og Stortinget består av mange politikere med ulike preferanser man ønsker å realisere. Hanne Marte Narud (1996:14) viser til at det primære målet for politikere lenge ble antatt å være å komme i posisjon. I studier av koalisjoner viser dette seg ikke å ha empirisk støtte av noen betydelig grad. Et annet viktig mål for politikerne er gjennomslag for politikk

(ibid:15). Det tredje målet for et parti er ønske om flere stemmer (ibid). Summen av disse faktorene fører ofte til en trade-off hvor ikke alle preferansene lar seg kombinere like enkelt. Narud konkluderer med at den viktigste preferansen allikevel er politisk gjennomslag (ibid:16). I oppgaven kan vi oversette koalisjonsteori med at Regjeringen som rasjonell aktør fremmer forslag til lov og budsjett fordi de ønsker å få gjennomslag for dette i Stortinget. Stortinget som rasjonell aktør ønsker å få gjennomslag for sine preferanser og vil dersom de kolliderer med Regjeringens forslag endre Regjeringens forslag. Dersom dette ikke var antakelsen, måtte vi studert prosesser i forkant fordi vi ikke kan gjøre rede for kun ved å kikke på differansen mellom Regjeringens foreslåtte og Stortingets endelige vedtatte sak, om det har vært en utveksling av preferanser på forhånd. Dersom Regjeringen hadde antatt Stortingets reaksjon gitt slik eller sånn, ville Regjeringens forslag ikke være et uttrykk for noe annet enn deres antakelse over hva Stortingets preferanser var og tilpasning av hvordan man kunne få mest mulig gjennomslag. Det er alltid begrensninger heftet ved det rasjonelle aktørperspektivet (Nordby 2004:23-24). Det kan tenkes at mange aktører ikke har kunnskap nok til å kjenne sin originale preferanse, eller mangel på kunnskap i hvordan oppnå denne preferansen.

Noen ganger blir aktørers preferanser også formet av hva som er mulig å oppnå gjennom adaptive preferanser (Elster 1983:125). Dersom vi antar noe annet enn at aktørene er rasjonelle, åpner dette for svært mange forklaringer og forhold vi må undersøke nærmere for å si noe som helst om variasjoner i Stortingets makt. Dette unngår vi å gjøre pga plassbesparelse og tidsrammen i en mastergrad. Vi antar dermed at både vedtak og fremsatte forslag i Stortinget, samt Regjeringens fremsatte forslag er et uttrykk for institusjonenes reelle preferanser som ved endring eller aksept sier noe om maktforholdet mellom Stortinget og Regjeringen.

### **2.1.3 Makt, parlamentarisme og oppgavens hypoteser**

#### **2.1.4 Parlamentet er dødt**

I undersøkelser om Stortingets makt har mange vært pessimistiske til parlamentets makt og mange teser om Stortingets svekkede makt har blitt fremlagt. Det er lenge siden James Bryces kjente tese om "The decline of parliament" (Rommetvedt 2003:1) ble fremlagt i 1921. Bryce

mente at parlamentet hadde mistet sin funksjon og makt i samfunnet. Parlamentene mistet sin uavhengige rolle etter partienes fremvekst og ble overskygget av et stort antall saker (Salomonsen 2006:20-21). Tesen har vært gjenstand for mange studier og etterprøvinger, men der er nok av andre pessimister på Stortingets vegne. Jens Arup Seip mente Norge var blitt en ettpartistat og at Stortinget lå i eksil mellom Elverum og Kings Bay (Nordby 2004:16). Arbeiderpartiet hadde rent flertall på Stortinget fra 1945 til 1961. Seips poeng var at makten var samlet på noen få hender i Arbeiderpartiet som i realiteten styrte det meste av politikken. Makten var samlet hos Einar Gerhardsen og Haakon Lie med sin «cæsarisme» og «stalinisme» (ibid).

Noen år senere kom Rokkans kjente bok «Stat, nasjon, klasse» ut med det kjente slagordet «Stemmer teller, ressurser avgjør» (ibid). Korporatismen hadde triumfert og organiserte interesse utenfor den formelle numeriske valgkanalen hadde overtatt mye av makten (Nordby 1994:25). Rokkan viser til fremveksten og inklusjonen av organiserte utenomparlamentariske bevegelser i beslutningsprosessene. Det hadde ifølge Rokkan i større grad blitt slik at dersom man hadde mye ressurser avgjorde dette ens makt i samfunnet, underforstått; hadde man nok ressurser hadde sannsynligheten for å få gjennomslag for sine preferanser økt. Rommetvedt støtter Rokkans tese og forklarer det på samme måte som Rokkan med korporatismen (Rommetvedt 2003:2). Både Trond Nordby og Hilmar Rommetvedt viser til undersøkelser av organisasjoner som vektla Stortinget som en mer eller mindre irrelevant påvirkningsarena dersom man skal ha gjennomslag for sitt syn i en lov- eller budsjettsak (ibid:3, Nordby 2004:18). Rommetvedt mener alle som studerte Norge i etterkrigstiden frem til starten på 80-tallet ville fått et inntrykk av Stortinget som et sandpåstrøingsorgan (Rommetvedt 2003:3).

Det samme ble gjentatt av Gudmund Hernes i den første maktutredningen fra 1982 (ibid). Mange vil også si at den siste maktutredningen fra 2003 holder fast ved Stortingets svekkede posisjon i norsk politikk forklart ved Stortingets avgivelse av makt til domstolene, embetsverket, lavere oppslutning om partiene og valg (Østerud m.fl. 2003:77;87). Bjørn Erik Rasch studerte budsjettdisiplinen i Stortinget fra 1961-1993 og fant at Stortinget sjeldent endret budsjettrammene fremlagt av Regjeringen. Dette gav videre næring til tesen om Stortinget som en svekket institusjon. Rommetvedt (2003:51;59;73) viser at både antall komitemerknader med dissens, antall ressurser på Stortinget og Regjeringens nederlag i Stortinget var historisk sett lavt i etterkrigstiden frem mot 70-tallet. Nordby (2004:233-235)

peker på vekst i Stortingets kontroll av Regjeringen med vekst og omorganisering av ombud, innføring av private lovforslag og økte muligheter for kontroll fra 70-tallet til 90-tallet. En utvikling som fremstiller Stortinget før 1970 med mindre formelle muligheter for å utøve effektiv kontroll av forvaltningen og lovarbeid.

### **2.1.5 Leve parlamentet!**

Johan P. Olsen (1983:42) er mer optimistisk på Stortingets vegne og tilbakeviser påstander om at Stortinget følger i et bestemt mønster av nedgang i betydning og makt. Olsen mener at data viser en tilstand preget av «flo og fjære» (ibid). Hans gjennomgang av Stortingets endringer av lover, Stortingets ressurser, antall saker behandlet og debattene i plenum viser at Stortinget på mange områder operer i «flo og fjære», at Stortingets aktivitet og angivelige makt svinger i sykluser. Det er godt belegg for å si at det ikke er noen monoton sammenhengende nedgang i Stortingets aktivitet siden 1884 og starten på innføringen av parlamentarisme i Norge. Trond Nordby (2004:261) deler pessimismen inn i to kategorier og mener deres konklusjoner kan forklares av (i) de som er avledet fra studier med et snevert nedslagsfelt og (ii) studier preget av den aktuelle politiske situasjonen på tidspunktet for analysen.

Motsatsen til pessimister omtales gjerne optimister. I vårt tilfelle er betegnelsen håpefull kanskje mer dekkende. Hilmar Rommetvedt (2003) med den treffende tittelen «The Rise of the Norwegian Parliament» belegger godt veksten i Stortingets aktivitet og ressurser fra 70-tallet til starten på 2000-tallet. Hans gjennomgang av lovendringer, Regjeringens nederlag, merknadsarbeidet i komiteene, Stortingets ressurser, private lovforslag, budsjettvedtak, anmodningsvedtak og en økt kontroll av forvaltningen viser en tydelig vekst i Stortingets aktivitet siden 70-tallet (Rommetvedt 2003:11). Trond Nordby (2004:156) er forholdsvis moderat og mener både et flertall i Stortinget som opposisjon eller posisjon kan styre for mye og at trenger kontroll av Regjeringens og Stortingets virksomhet.

Olsen og Nordby har et ganske likt utgangspunkt selv om de benytter seg av noe ulike analysemetoder. Rommetvedt er positiv på Stortingets vegne, men mener at Stortingets aktivitet varierer mellom Stortingsperiodene. Rasch (2004:13) mener, basert på økt bruk av Stortingets instruksjonsmyndighet og graden av detaljstyring i Stortinget, at Regjeringen

fremstår som svekket i forhold til de folkevalgte. Dette betyr implisitt at Stortinget har økt sin innflytelse på bekostning av Regjeringen. Maktutredningen fra 2003 mener at Stortingets rolle er svekket som politisk institusjon, men viser også til at regjeringsmakten er svekket (Østerud m.fl. 2003:87-88). På den ene siden er både Stortinget og Regjeringens makt utsatt for de samme prosessene som globalisering, internasjonalisering og lavere oppslutning og deltakelse i valg og politiske partier. På den andre siden er Regjeringens makt sårbar for ekspertveldet og oppstykkningen av den sentrale forvaltning til mer fristilte direktorat, tilsyn med mer (ibid:89). Maktutredningen fremstår på denne måten som en av de største pessimistiske analysene av Stortingets og Regjeringens makt, men når oppgaven skal sammenligne Regjeringen og Stortingets makt, er det imidlertid vanskelig å slå fast hvilken institusjon som er mest berørt av prosessene som svekker institusjonenes makt. Det er allikevel et viktig perspektiv i forståelsen av institusjonenes makt.

Også blant forskerne er det ulikt syn på om Stortinget har styrket sin stilling eller mistet makt og innflytelse. Det kan virke som at kritikken mot Stortingets makt er tuftet på Stortingets stilling i samfunnet generelt, mens de som mener Stortinget har reist seg, peker på Stortingets makt vis a vis Regjeringen. Disse studiene er skrevet før Stoltenbergs flertallsregjering tiltrådte 17.oktober 2005. Kanskje har det empiriske grunnlaget for å påstå noen av delene utfordret konklusjonene etter 20 år med mindretallsregjering før ny flertallsregjering fra 2005?

Indikatorene benyttet i mange studier av Stortingets makt er klassiske mål på Stortingets aktivitet og særskilt ”endringsaktivitet”: I tråd med diskusjonen under innledningen og i starten av dette kapittelet om hva makt er, er jeg enig med både Robert Dahl og Bachrach og Baratz. Det er helt sentralt å undersøke en aktørs endring av en annens preferanser (endringsaktiviteten til Stortinget), og inkludere ulike virkemidler Stortinget har for å påvirke sin og Regjeringens dagsorden (Stortingets maktressurser) som Bachrach og Baratz kritiserer Dahl for ikke å inkludere.

I kapitlene ovenfor diskuteres makt, rasjonelle aktører etterfulgt av et utdrag av ulike meninger om Stortingets makt. Alle disse bidragene har operasjonalisert Stortingets makt med store fellestrekk og noen forskjeller. Vi skal nå bygge sammen både maktteoriens begrep og de konkrete studiene av Stortingets makt.

### 2.1.6 Kjernen av et maktbegrep - mange operasjonaliseringer

De fleste bidrag på Stortingets makt benytter seg av en viss kjerne med operasjonaliseringer. Analysene som er gjennomført er svært interessante og favner et bredt spekter av målemetoder for Stortingets makt som gir viktige perspektiver på Stortingets makt. Det er likevel få systematiske og grundige analyser av det teoretiske begrepet om makt og operasjonaliseringer av Stortingets makt. Trond Nordbys bok ”variasjoner i Stortingets makt 1814-2004 er et bidrag som gir operasjonaliseringer plass. For det andre er det en uenighet om i hvor stor grad Stortingets endringsaktivitet av Regjeringens fremlagte forslag kan benyttes som en indikator (Olsen 1983:112).

Vi adresserer kort denne innvendingen som omtales ”antesiperte reaksjoner”. Johan P. Olsen (1983:114) skrev:

”A decision process is not only a means of choosing between substantive alternatives and of economizing on time and energy, but also a legitimizing procedure”

Sitatet henspiller på forståelse av hensyn som må tas i en sak fremlagt av Regjeringen til Stortinget hvor Regjeringen også må fremstå legitim forstått som at forslaget de legger frem er normativt sett bra, og har stor oppslutning (ibid). Dette gjør at Regjeringen har motiver for å ikke bare foreslå det de mener er ”riktig”, men også at Stortinget vedtar forslaget, og at de oppfatter det som et bra forslag.

I en undersøkelse gjort av Olsen (1983:113) oppgir 10 prosent av embetsmennene at det er veldig eller noe vanskelig å vite hva målene og intensjonene er til deres politiske ledere i departementene. 90 prosent av embetsverket sier selv de har god kontroll og forståelse av hva politikerne mener er viktig. Rommetvedt (2003:82) viser i et empirisk studie av kontakten mellom departement og Stortingskomiteer at det er en økende grad av kontakt og utveksling av informasjon mellom de to statsmaktene. Olsen (1983:67) sitert på norsk i masteroppgaven til Salomonsen (2006:9) skriver:

”Den velutviklede kontakten som finnes mellom Stortinget og Regjeringen bidrar til samarbeid heller enn konfrontasjon og dominans. Mye av koordineringen mellom

Stortinget og Regjeringen skjer gjennom antesiperte reaksjoner og gjensidig tilpasning”

Regjeringen kontakter Stortinget som igjen kontakter Regjeringen for utveksling av informasjon om hverandres preferanser. I nesten all forskningslitteratur om Stortingets makt er Stortingets endring av Regjeringens forslag en sentral indikator for å forklare enten et svakt eller sterkt Storting. Dersom Regjeringens forslag ikke er et uttrykk for dens vilje, og Stortingets eventuelle endring er et uttrykk for Stortingets vilje, er indikatoren ”Stortingets endringsaktivitet” i det hele tatt nyttig? Olsen (ibid:67) mener en slik bipolar forståelse av Stortinget og Regjeringen må forkastes fordi den overforenkler miljøet og situasjonen i Stortinget. Rasch og Rommetvedt (2003:14-15) mener antesiperte reaksjoner representerer et problem for mål på makt. Om man ønsker å måle Stortingsrepresentantenes gjennomslag for sine preferanser ovenfor Regjeringen, men kun registrerer disse preferansene der de realiseres gjennom endring av Regjeringens offentlige fremsatte forslag, går man glipp av mange aspekter (ibid).

”Hvis Regjeringen ved utarbeidelsen av sine forslag tar hensyn til Stortingsrepresentantenes synspunkter, og bare fremmer forslag det er påregnelig at et flertall i Stortinget vil slutte seg til, taper endringsomfang sin verdi som empirisk indikator” (Rasch og Rommetvedt 2003:15-15).

### **2.1.7 Endringsaktivitet – et mål på makt allikevel?**

Rasch og Rommetvedt, og Olsen argumenterer godt for at et vesentlig aspekt ved Stortingets makt ikke blir målt om man benytter seg av Stortingets endringsaktivitet som indikator på Stortingets makt. Dersom dette er en vesentlig del av indikatorene for å måle Stortingets makt kan dette raskt gi inntrykk av at Stortinget er et sandpåstrøingsorgan uten særlig reell innflytelse. Argumentet er allikevel sårbart for kritikk. Dersom man ønsker å fange opp Stortingets makt er også opposisjonens innflytelse et relevant aspekt. Det er rimelig å anta at opposisjonspartiene ikke har tilgang til statsråder fra posisjonen og utøve innflytelse på samme måte som partikollegaer i Stortingets posisjonspartier kan. Men opposisjonen har en viss innflytelse på saker, kompromisser og på Stortingets generelle innflytelse over Regjeringen. I tillegg er det liten tvil om at dersom Stortingets flertall endrer Regjeringens

fremlagte forslag er dette en klar indikasjon på Stortingets makt. Stortingets endringsaktivitet sier noe grunnleggende om Stortingets makt fordi Regjeringen får Stortingets flertall mot seg. Den svakere part, Regjeringen, må bøye seg for den sterkere makts vilje (Stortinget). Endringsaktivitet definert som faktiske endringer av Regjeringens forslag foretatt av Stortinget er en nødvendig og viktig indikator for å måle Stortingets makt. Dersom endringsaktivitet står som indikator alene, kan man rammes av poengene til både Olsen og Rasch og Rommetvedt.

For å si noe om Stortingets makt må vi ha flere indikatorer som kan gi informasjon om i hvor stor grad Stortinget får innfridd sine preferanser vis a vis Regjeringens. Et eksempel på dette er Trond Nordbys studie av hvordan Stortinget har endret Regjeringens lovproposisjoner fra 1945-2001 (Nordby 2004:253). Gjennom å studere enstemmighet, delte voteringer og Regjeringens nederlag sier det noe om Stortingets innflytelse over Regjeringen over tid som er viktig å inkludere for å si noe om Stortingets makt som helhet. Kritikken mot endringsaktivitet erkjenner at endringsaktivitet er et uttrykk for Stortingets makt, men ikke et tilstrekkelig mål på det. Når vi også ser på bruk av virkemidler som kan sette dagsorden i Stortinget, mener jeg dette øker begrepsvaliditeten slik at vi ser på et bredere aspekt av Stortingets aktivitet og ikke kun benytter oss av endringsmakt som indikator på Stortingets makt. Validiteten kan forventes å øke.

### **2.1.8 Operasjonaliserte gjengangere**

Debattene referert ovenfor om antesipering og endringsmakt og maktressurser er overordnede spørsmål som sjeldent er påspandert mye plass i forskningslitteraturen om parlamentets makt. Det som derimot fremgår av litteraturen er en gjennomgang og analyser med en rekke indikatorer som operasjonaliseringer på Stortingets makt. Jeg vil gjennomgå noen gjengangere overordnet:

### **2.1.9 Konstitusjonelle og legale rammer**

Reglene som regulerer Stortingets makt og praksisen som flytter grenser innenfor og utenfor dette lovverket er viktige forhold å vurdere dersom man studerer variasjoner i Stortingets makt over perioder hvor slike endringer har forekommet. Trond Nordby er en av de mest sentrale bidragsyterne i denne sammenheng med sine bøker om parlamentarisme og



variasjoner i sedvane og konstitusjonelle rammer. Indikatorene som benyttes er som regel for å se på hvilke formelle regler som regulerer Stortingets muligheter og makt. Stortinget vedtar budsjett, lover og kontrollerer Regjeringen. Stortinget kan fremme egne lovforslag, stille statsråden spørsmål og arbeider på denne måten i komiteene. Dette er viktige rammevilkår for å forstå Stortingets makt.

Parlamentarismen, som var en sedvane frem til 2007, er også sentralt å inkludere i slike studier. Stortingets rammer er ikke detaljregulert i grunnloven og det foreligger et stort tolkningsrom som kan ha konsekvenser for makt. Endringer av Stortingets prosedyrer for budsjettbehandling, anmodningsvedtak, reform i komitestrukturen og fremveksten av et kontrollvesen med flere ressurser er elementer fra de siste årene som er trukket frem for å forklare tesen om et vitalisert Stortinget. Disse er åpenbart viktige å inkludere i analysen for å forstå Stortingets makt.

#### **2.1.10 Pluralisme**

En overordnet forklaring på variasjoner i Stortingets makt benyttet både av Olsen (1983:31-32), Rommetvedt (2003:7), Rokkan (1987:95) og maktutredningen (Østerud m.fl. 2003:101,153) er fremveksten av et mer pluralistisk samfunn. Begrepet henspiller på en utvikling hvor stadig flere aktører utenfor det formelle beslutningsapparatet får makt og innflytelse. Rommetvedt skriver (2003:7) at et sentralt aspekt ved mer pluralisme i samfunnet og politikken er at makten deles. Rommetvedt mener dette er en av hovedforklaringene på hvorfor Stortinget har reist seg igjen (ibid:11). Dette er registrert gjennom å telle antall foretak registrert i Brønnøysundregisteret, antall frivillige organisasjoner og antall politiske partier (ibid).

#### **2.1.11 Lovendringer**

Et av de vanligste målene for Stortingets makt er å se på hvilke endringer Stortinget foretar i Regjeringens foreslåtte lovforslag. Både Nordby (2010:98), Rasch (2004:78), Rommetvedt (2003:47,51), og Olsen (1983:47-48), bruker en slik indikator. Både antall lover vedtatt, lover som vedtas endret og vedtak av private lovforslag (dokument 8) er hyppige operasjonaliseringer av Stortingets makt på lovgivningsområdet. Den kanskje mest tydelige markøren for Stortingets makt slik vi definere makt er antall vedtatte private lovforslag hvor

Stortinget vedtar lover utenom Regjeringens innstilling og behandling. Det samme er Regjeringens nederlag i lovsaker hvor posisjonspartier er uenige med egen Regjering. Oppgaven vil derfor måle både lover uendret, endret og vedtatte private lovforslag. Antall fremsatte private lovforslag er også en indikator på endringsviljen til Stortinget, det vi har kalt maktressurser. Stortingsrepresentanter ønsker å sette sine egne saker på Stortingets agenda, og antallet fremsatte private lovforslag er derfor en indikasjon på hvor mye Stortinget benytter seg av denne ressursen.

### **2.1.12 Bevilgninger**

Et annet vanlig mål på bevilgningsmakt er avviket mellom Regjeringens fremsatte forslag til statsbudsjett og Stortingets endringer (Helland 2001:115). Dette er et mål på Stortingets makt, men vi kan som i lovsaker gå glipp av viktige gjennomslag for Stortingets preferanser dersom vi ikke henter inn data forut for Regjeringens fremleggelse av budsjettforslaget i Stortinget. Det er sannsynlig at posisjonspartiene på Stortinget har en dialog med partikollegaer i Regjeringen forut for fremleggelsen av statsbudsjettet, men dette er også et argument for at dersom Stortinget faktisk foretar en endring av det fremlagte budsjettet, er det også en robust indikator på Stortingets makt versus Regjeringens.

I 1997 vedtok Stortinget en prøveordning for behandling av Statsbudsjettet som i 2001 ble gjort permanent. Før vi går inn på den nye ordningen redegjøres kort for denne (Nordby 2004:225-230). Før 1997 ble Regjeringens forslag sendt til Stortinget i proposisjoner som i dag, med påfølgende finansdebatt og fordeling av proposisjonene på fagkomiteene etter innstilling av arbeidsordningskomiteen som bestod av Presidentskapet og lederne for partigruppene og de faste komiteene (Østbø 1995:97). Finanskomiteen laget deretter en finansinnstilling som avgis før de andre komiteenes budsjettinnstilling (ibid:98). Deretter avvikles finansdebatten i Stortinget. Deretter behandles fagkomiteenes innstilling i plenum for endelig vedtak. Dette vedtaket er foreløpig inntil det endelige budsjettoppgjøret, kalt saldering, blir fremlagt Stortinget med de endringene som fremkom i forrige behandling (ibid:99). Deretter voterer Stortinget endelig over forslaget og endelig vedtak samles i ”blå bok”. Forskjellen til den nye ordningen er at Stortinget i plenum sender forslaget til statsbudsjett først til finanskomiteen på Stortinget som deretter avgir en innstilling over hvilken totalsum de ulike fagkomiteene har å forholde seg til (Finansdepartementet:200618). Når rammene fra finanskomiteen er vedtatt av Stortinget i plenum, sendes de ulike

fagproposisjonene av statsbudsjettet til behandling i den ansvarlige fagkomite. Stortingets fagkomiteer behandler deretter statsbudsjettet, avholder høringer og kommer frem til en endelig innstilling med merknader fra komiteen som sendes til Stortinget i plenum. Statsbudsjettet vedtas deretter av Stortinget i plenum (ibid:18-19). Det endelige vedtatte budsjettet omtales nå "Saldert budsjett" og trykkes i Stortingets "blå bok". Dersom Stortingets endelige vedtak avviker fra Regjeringens forslag er dette en indikasjon på at Stortingets preferanse har vunnet frem på bekostning av Regjeringens. Den nye behandlingsmåtenes hensikt var å disiplinere Stortingets budsjettbehandling slik at fagkomiteene ikke overskred utgiftssiden uten å samtidig finne inndekning for dette (Nordby 2004:230).

Stortingspolitikerne kan ha forhandlet med av Regjeringen forut for fremleggelsen av forslag. Dette vil ikke fanges opp av målet vi benytter oss av. Et ytterligere problem er at Stortinget kan ha endret et større antall midler enn det som fremkommer i forskjellen mellom foreslått og vedtatt når man kun ser på totalsummene i budsjettproposisjonen. Helland (2001:115) mener allikevel dette ikke er en avgjørende innvending. Et annet mål på Stortingets bevilgningsmakt er anmodningsvedtakene Stortinget foretar utenom budsjettbehandlingen. Et anmodningsvedtak er et vedtak av Stortinget som behandler selve bevilgningen til Regjeringen. Det er et område hvor Stortinget går inn på Regjeringens utførelsen av rammevedtaket i budsjettbehandlingen i Stortinget. Antallet anmodninger fra Stortinget er et tegn på Stortingets makt fordi Regjeringen ikke ønsker slike vedtak selv, men vil ha friheten til å selv utføre rammevedtakene som er foretatt i budsjettbehandlingene. Dette inkluderes i analysen under anmodningsvedtak generelt.

### **2.1.13 Kontroll**

Stortinget har generelt økt sin kontroll av Regjeringen siden 1990-tallet (Nordby 2004:231-233), (Christensen m.fl.2002:58). Men er det et mål på makt? Dersom Stortinget kontrollerer Regjeringen hvilken makt utøver de da? Dersom Stortinget ikke foretok kontroll av forvaltningen som den egentlig skal i tråd med grunnloven fordi Regjeringen hadde forhindret dette på noen måte, hadde det vært et forsøk på å begrense Stortingets makt. Når kontroll- og konstitusjonskomiteen har fått flere ressurser og Stortinget har en rekke ombud og Riksrevisjonen, er det vanskelig å sette disse ressursene inn i en sammenheng med Stortingets makt. Dersom Stortinget mer aktivt benytter seg av kontrollen av Regjeringen i perioder der Stortinget ellers er avmektig er det mer et mål på avmakt enn på Stortingets makt. Merknader

fra Riksrevisjonen eller høring i kontroll- og konstitusjonskomiteen er ikke en de facto preferanseendring av Regjeringens preferanser, men et virkemiddel med potensial for makt. En maktressurs. Indikatorer som benyttes på kontroll er gjerne antall anmerkninger fra Riksrevisjonen, antall kontrollhøringer hvor politisk ledelse i departementene deltok og ble gjennomgått og refset. Antall ressurser hos komiteen er også en indikator på Stortingets makt. Det er svakheter ved å bruke dette som mål på endringsmakt og kontroll bør derfor flyttes under punktet om maktressurser.

#### **2.1.14      Ressurser**

Stortingets ressurser sier noe om hvor mye forutsetninger Stortinget har for å gjennomføre sine preferanser. Dersom Regjeringens finansminister fremlegger en vurdering av statsbudsjettets rammer er det vanskelig for Stortinget uten den samme utredningskapasitet å kontre en slik fremleggelse. Antall ansatte, partienes budsjetter, og utredningskapasiteten til Stortinget er også hyppige indikatorer som benyttes for å undersøke Stortingets potensial til maktutøvelse. Om Stortinget har ressurser til å gjennomføre sine preferanser versus Regjeringens er ikke dette tilstrekkelig til å si at det har forekommet en kamp mellom Stortinget og Regjeringen, hvor Stortingets vilje ble lov.

#### **2.1.15      Komitestrukturen og partigruppene**

Antall komitemerknader, delte voteringer og enighet langs posisjon og opposisjon er mål på om Stortingets representanter ikke føler seg bundet av Regjeringen selv om det er deres egne partier som leverer forslagene. Uenighet og allianser i komiteenes merknader er et svært viktig aspekt ved Stortingets aktivitet fordi det er her stemmeulikheter i Stortingets plenum blir begrunnet med merknader. Komiteens møter er også lukkede for å sikre en ærlig behandling. Et annet mål på komiteene er også deres kontakt og informasjonsutveksling med departementene. Dette kan si noe om preferanseutveksling mellom Regjeringen og Stortinget som er viktig for å vurdere Stortingets makt. Dersom departementene ofte kontakter komiteene for å utbrodere argumenter og informasjon kan dette påvirke komiteens oppfatning om hva som er problemet og hvordan det kan løses.

### **2.1.16 Internasjonale avtaler**

Avgivelse av myndighet gjennom internasjonale avtaleverk som EU, EØS, FNs konvensjoner og den europeiske menneskerettskonvensjonen er eksempler hvor Stortinget vedtar å binde seg til avtaleverk som skapes og endres av andre aktører enn Stortinget selv. Når det kommer til oppgavens analyse av Stortingets makt i forhold til om Regjeringen er i mindretall eller flertall er det vanskelig å angi internasjonale avtaler som en indikator på det ene eller andre. I litteraturen dette inkluderes er det ofte mål på antall konvensjoner og avtaler med myndighetsavgivelse som blir vedtatt av Stortinget (Østerud m.fl. 2003:53):. Det er derimot lite hensiktsmessig om denne oppgaven vil benytte seg av en slik indikator for å si noe om variasjonene i Stortingets makt og Regjeringens form. Vi tillater derfor å se bort i fra denne indikatoren i oppgaven.

### **2.1.17 Parlamentarisme og hypoteser**

Det numeriske kriteriet for Stortinget og Regjeringens makt er det viktigste. Har Regjeringen støtte fra et mindretall eller et flertall av Stortingets representanter? I kapittelet overfor har vi gjennomgått noen av de vanligste oppfatningene om makt, målemetoder og konklusjoner om variasjoner i Stortingets makt.

Gitt rasjonelle aktører, hvordan endrer Stortingets makt seg fra en mindretallsregjering til en flertallsregjering? Indikatoren fra Robert Dahls maktbegrep er for oppgaven. Hvor ofte endrer Stortinget på Regjeringens forslag? Dersom flertallet av Stortinget befinner seg i opposisjon, og Regjeringen er avhengig av å få støtte fra deler av dette flertallet for at forslaget skal gå gjennom er det rimelig å anta at partiene i opposisjon vil sette en pris på sitt salg av stemmer til Regjeringen. Det som gagnar både Regjeringen og de ekstra Stortingsrepresentantene som sikrer et flertall i Stortinget er en gjensidig gagn i et mulig kompromiss. Under en flertallsregjering er som sagt Regjeringens partikollegaer allerede i flertall. Dette gir partiene ved makten en unik mulighet fordi flertallet består av mer eller mindre lojale partikollegaer med samme ideologiske utgangspunkt og partiprogram. For å teste dette kan vi utlede første hypotese:

*H1: Stortingets endringsmakt som enhetlig aktør øker under en mindretallsregjering.*

Hypotesen er basert på en teoretisk antakelse om at en Regjering med støtte fra et mindretall i Stortinget vil være mer imøtekommende ovenfor Stortinget fordi Regjeringen er avhengig av støtte fra opposisjonen for å få gjennomslag. Teorien antar at en slik situasjon fører til at enkelte Stortingsrepresentanter besitter større makt fordi de ikke har noen lojaliteten ovenfor partiene i Regjering, men basert på teorien om rasjonelle aktører, ønsker å få mest mulig gjennomslag for egne saker. Stortinget får mer makt fordi enkelte grupperinger i Stortinget kontrollerer tilgangen på et gode (flertall) Regjeringen ønsker å få tilgang til, som denne grupperingen i Stortinget kan innvilge eller avvise etter forhandlinger med Regjeringen. Begrensningene for et slikt forhandlingsspill øker dersom mindretallsregjeringen befinner seg i sentrum slik at potensielle forhandlere og avtalepartnere som kan sikre Regjeringen et flertall finnes på begge sider av den ideologiske høyre-venstreskalaen.

Den andre siden av Stortingets makt består av Stortingets maktressurser. Dette er virkemidler for å påvirke Stortingets og Regjeringens dagsorden ved å iverksette høringer, stille spørsmål, skape debatter i Stortingssalen og å fremme alternative forslag til Regjeringens forslag eller bare forslag på egenhånd. Dersom et Stortinget ha mulighet til å selv forhandle med en mindretallsregjering for å sammen med den få gjennomslag for egne standpunkt kan det tenkes at Stortinget ikke har behov for å flagge uenighet og klare standpunkter i Stortinget mot Regjeringen, men bevare et visst forhandlingsrom overfor Regjeringen. Er Stortinget under en flertallsregjering er det derimot grunn til å anta at Stortinget i større grad vil benytte seg av slike virkemidler for å presse Regjeringen til å forholde seg til de sakene Stortinget selv er opptatt av. En hypotese nummer to blir da at:

*H2: Stortingets maktressurser øker under en flertallsregjering.*

Stortingets maktressurser antas å øke under en flertallsregjering. På grunn av mangelen på tilgangen til det numeriske flertallet Regjeringen kontrollerer vil Stortinget benytte seg av andre virkemidler enn forhandlinger med Regjeringen og kompromisser.

Som redegjort for under avsnittet om teorier om Stortingets makt risikerer man å gå glipp av viktig informasjon dersom man kun analyserer Stortinget som enhetlig aktør. Stortinget består av mange partier, men først og fremst en posisjon og en opposisjon. Norge har et flerpartisystem og tyve år med mindretallsregjering fra 1985-2005 har vist at det er et

vekslende flertall i Stortinget, ofte endrer dette seg fra sak til sak, mens det er noen hovedmønstre hvor alliansene mellom partiene fordeler seg på borgerlig og sosialistisk side. Dersom vi deler Stortinget opp i en posisjon og en opposisjon vil disse sidene gi oss viktig informasjon om hvordan Stortingets makt varierer og hvilken side i Stortinget som har makt. Jo flere Stortingsrepresentanter som er med på å utforme og å vedta lover og statsbudsjetter, jo mer makt kan man anta at Stortinget har.

Det er fruktbart å dele opp analyseenheter i opposisjon og posisjon. Har opposisjonen mye makt, er det tegn på at Stortinget har mye makt. Har posisjonspartiene mye makt, men opposisjonen ingen makt kan det være et tegn på at Regjeringen har mye makt og at posisjonspartiene bare aksepterer Regjeringens forslag. Gitt skille mellom endringsmakt og maktressurser kan vi avlede to hypoteser:

*H3: Opposisjonens endringsmakt reduseres under en flertallsregjering*

*H4: Opposisjonens maktressurser øker under en flertallsregjering.*

Regjeringen har en viss kontakt med og kjennskap til egne partikolleger i Stortinget som på ulike måter antas å ha egeninteresser i å følge opp forslagene fra sin egen Regjering for at partiet som helhet fremstår på en foretrukket og helhetlig måte utad.

Det er mange faktorer i denne antakelsen, men i hovedsak tar antakelsen utgangspunkt i at man støtter opp om sine egne partifeller i Regjering og Storting. Dersom en Regjering utgår fra SV, Ap og SP, vil resultatet av deres felles forslag sendt til Stortinget fra Regjeringen kunne forventes å vedtas av lojalitet til de respektive representantenes eget parti har i Regjeringen fordi de alle er bundet av de samme partiorganenes vedtak og partiprogrammer. Partimedlemmene på Stortinget vil i større grad under flertallsregjering forventes å stemme for sine egne statsråders anbefalinger enn ved en mindretallsregjering hvor enighet innenfor eget parti ikke er tilstrekkelig for å få gjennomslag. Mindretall tvinger partiet på en helt annen måte å imøtekomme kompromissvillige parter som vet at Regjeringen er villig til å forhandle viktige saker bort for å sikre flertallsstøtte. Her antas Stortingets representanter å være viktige aktører fordi de er nærere opposisjonen under samme institusjon og spiller en viktigere rolle på Stortingets arena enn under en flertallsregjering.

Under en flertallsregjering antar vi dermed at opposisjonens endringsmakt reduseres. Dette kan også kalles avmaktshypotesen. Dersom den bekreftes i oppgaven er det slik at opposisjonen under en flertallsregjering ikke har noe makt, men må sitte å observere at Regjeringens forslag går gjennom en etter en. Dersom opposisjonen ikke har mulighet til å konkurrere om et numerisk flertall i Stortinget, vil også det opposisjonen kan gjøre, fremme forslag, arrangere høringer og produsere alternative forslag øke i frekvens.

Hva med posisjonspartiernes makt under flertallsregjering og mindretallsregjering? Lojaliteten mellom partiene i Regjering og partikolleagaene i Stortinget er forventet å være høy. Begge grupperinger innen et parti gikk til valg på samme partiprogram. Realiseringen av dette programmet er med på å avgjøre om partiet har fått gjennomslag for sine saker i Regjering. Dette gjelder også for posisjonspartier under en mindretallsregjering. Men forskjellen er at en mindretallsregjering også må gjøre seg attraktive og inngå kompromisser for andre partier i Stortinget. Utgangsbetingelsen til en slik Regjering er at de ikke får vedtatt forslagene sine for Stortinget fordi de trenger støtte fra andre partier.

Når en regjerings gjennomslag er usikkert og opp til Stortinget å avgjøre, er det mer akseptert for Stortingets posisjonspartier å sonde terrenget og signaliser en viss endringsvilje ovenfor potensielle støttepartier for å sikre flertall for et forslag. Dette gjelder både for endringsmakt som for maktressurser. Det er i posisjonspartiernes interesser, særlig under en flertallsregjering at partiet gjennomfører sitt partiprogram og fremstår enige om at det Regjeringen gjør er bra utad. Disse antakelsene utleder oppgavens to siste teser:

*H5: posisjonspartiernes endringsmakt reduseres under en flertallsregjering*

*H6: posisjonspartiernes maktressurser reduseres under flertallsregjering.*

### 3 Forskningsdesign

*[I]n practice, the concept of power will have to be defined by operational criteria that will undoubtedly modify its pure meaning" (Dahl 1957:214)*



For å teste hypotesene utledet ovenfor må vi (i) operasjonalisere Stortingets makt slik at vi kan innhente relevant empiri, og (ii) velge et representativt case, noen Stortingsperioder, hvor man kan sammenligne Stortingets makt under en mindretallsregjering og en flertallsregjering. Til slutt følger en drøfting av avgrensninger og potensielle begrensninger ved analysen.

Kapittelet inneholder en første del med oppsummering av antatte sammenhenger, kausalforholdet mellom variablene og begrensninger av oppgavens omfang. Andre del inneholder valg av case, og gjennomgang av konkrete operasjonaliseringer til bruk i analysen. Helt til slutt en metodekritikk av analyseopplegget

### **3.1.1 Antakelser og kausalforhold**

Så langt har vi presentert noen antakelser om relasjonene mellom aktørene som skal studeres. For det første antar vi at både Stortinget og Regjeringen er rasjonelle aktører som ønsker å få gjennomslag for sine preferanser som kommer til uttrykk i deres fremsatte forslag. For det andre antar vi at Stortingets makt overfor Regjeringen vises i både Stortingets endringer av Regjeringens forslag (endringsmakt), og Stortingets bruk av virkemidler for å påvirke eller å sette dagsorden i Stortinget (maktressurser).

Stortingets makt er den avhengige variabel, mens Regjeringens form, enten som flertall eller mindretall, er den uavhengige variabel. Oppgaven antar at Stortingets makt varierer etter verdien på uavhengig variabel. De faktorene som antas å variere og påvirke Stortingets makt er innenfor endringsmakt Stortingets sammensetting, lovforslag og budsjettforslag fra Regjeringen endret av Stortinget, vedtatte anmodningsvedtak, vedtatte dokument 8-forslag, merknader til Stortingsmeldinger, vedtatte grunnlovsforslag, endringer i Stortingets forretningsorden og Regjeringens nederlag i saker.

I kategorien maktressurser er tilsvarende indikatorer Stortingets og Regjeringens ressurser i antall ansatte og budsjett, kontroll- og konstitusjonskomiteens aktivitet, Riksrevisjonens ressurser, antall spørsmål stilt, antall dokument 8-forslag foreslått og antall saker til behandling. Det som ikke antas å variere nevneverdig og dermed påvirke Stortingets makt overfor Regjeringen er internasjonale avtaler og traktater, partikultur og ytre omgivelser som

media og organisasjoners gjøren og laden. Dette betinges selvfølgelig av valg av case. Er sammenligningen av Stortingsperiodene for langt fra hverandre i tid, øker sannsynligheten for at variasjonene i Stortingets makt kan forklares av en annen indikator enn dem listet opp her.

Oppgaven skal ikke se på de forholdene som antas å være konstant over Stortingsperiodene som undersøkes. Kulturforskjeller mellom partiene er vanskelig å redegjøre for. Dersom man sammenligner en opposisjon som består av borgerlige partier med en opposisjon senere som består av sosialistiske partier kan det være kulturforskjeller som påvirker hvordan disse partiene reagerer og handler i parlamentet. Dette kan skape måleskjevhet. Dersom vi måler et utslag på forskjeller mellom opposisjonen ved t1 med opposisjonen ved t2 og vi antar vi måler endringer i Stortingets makt, kan vi i realiteten ha målt kulturforskjeller mellom partiene. Om oppgaven skulle undersøkt dette hadde det krevd en survey som søkte å kartlegge eventuelle forskjeller i partienes Stortingsgrupper på grad av lojalitetsfølelse, graden av frihet til å selv avgjøre hva man bedriver på Stortinget, tilbøyeligheten til å markere seg i ulike situasjoner m.v. Det er av hensyn til plass ikke inkludert i oppgaven.

### **3.1.2 Casestudier**

Studiet vi skal gjennomføre er et casestudium av Stortinget over en viss periode. Et casestudium er en særegen tilnærmingstype som undersøker et lavt antall case mer inngående (George og Bennett 2005:5). Det er mange typer casestudier alt ettersom hvor mange kasus som analyseres og om det er en intern eller en komparativ undersøkelse. Casestudier mer generelt er ofte en detaljert undersøkelse av et aspekt av en historisk hendelse for å utvikle eller å teste historiske forklaringer som kan være generaliserbart til andre funn (ibid). Som John Gerring (2007:29) skriver er valget av casestudier fundert i troen på at bevis fra et enkelt kasus kan brukes til å si å belyse et bredere problemfelt. Den metodiske ”motpolen” til casestudier er surveyundersøkelse hvor man undersøker et stort antall standardiserte kasus over lang tid mellom mange enheter, men med begrenset informasjon om hvert enkelt tilfelle (ibid:41). Stadig oftere kombineres casestudier med ett kasus med studier med flere kasus og komparative studier av disse. Et casestudie kan også inneholde et stort antall N og statistiske analyser. Forskjellen til en surveyundersøkelse er at et casestudie gjør et spesifikt utvalg av enheten som studeres, for eksempel en avgrenset tidsperiode, et land, eller en spesifikk

institusjon (ibid:29). Et casestudie er oppsummert et intensivt studie av en enkelt enhet eller et lite antall enheter i den hensikt å forstå noe om en større gruppe enheter (ibid:20).

Til studie av Stortinget og betydningen av mindretalls- og flertallsregjeringer må vi av hensyn til praktiske avgrensninger som tid og tilgjengelige data og avgrense studie til en begrenset tidsperiode. En måte å gjøre det på er å velge to stortingsperioder som er over en periode med både mindretalls- og flertallsregjering. Disse periodene bør være sammenlignbare og variasjonene i kasus over tid bør være målbare. Forhåpentligvis vil et slikt casestudie generere innsikter som også kan si noe om Stortingets makt generelt. Hvilke svakheter har et slikt valg av kasus?

Et av casestudiets svakheter er at det er knyttet større usikkerhet til funnenes generaliseringspotensial (George og Bennett 2005:110). Resultatene fra et casestudium kan være vanskelig å generalisere fordi dette forutsetter kunnskap om fenomenet som studeres mer generelle beskaffenheter (Gerring 2007:76). Dersom man studerer endringsaktiviteten til parlamentet i Norge og Storbritannia vil forskjeller i partisystem, valgordning og konstitusjon/sedvanerett med mer, føre til usikkerhet i forklaringen av kausale sammenhenger mellom årsak og virkning. Kan variasjonene i disse to parlamentenes endringsaktivitet forklares med at det norske Stortinget er mer aktivt og dermed mer mektig eller kan hele variasjonen forklares ut fra systemforskjeller? Funnene fra et casestudie vil alltid være vanskelige å generalisere fordi valg av et kasus som empirisk representant for et generelt fenomen ikke setter oss i stand til å skille mellom fenomenets generelle og dets kasusspesifikke beskaffenheter (ibid). Men innsikt til å foreta et slikt skille mellom generelle og spesifikke kjennetegn fordrer at man har dypere innsikter fra enkelte kasus. Oppgaven analyserer ikke kasus som skal sammenlignes på tvers av land eller institusjoner, men to stortingsperioder over tid. En periode er på fire år, to følgelig på åtte år. Utfordringene for et slikt kasus er eventuelle ikke-målbare endringer som gjør de to periodene ikke-sammenlignbare. Gjennom et forskningsdesign som på forhånd angir hvilke indikatorer som antas å holdes konstant og hvilke som vil variere kan et slikt casestudie øke validiteten og målesikkerheten (George og Bennett 2005:79).

Fordelen er at et casestudium kan innhente store mengder informasjon om en mindre hendelse. George og Bennett (2007:19) mener dette gir et casestudie fire fordeler. (i)

Casestudier øker ”den konseptuelle validiteten” fordi operasjonaliseringene som identifiseres utledet fra det teoretiske konseptet blir mer korrekt i en nærere analyse (ibid). For det andre kan et nærgående studie som casestudie raskt skille ut både uteliggere og avvik fra det typiske slik at nye mer nøyaktige hypoteser kan formuleres (ibid:20). For det tredje tillater et nærstudium å bedre undersøke de kausale mekanismene mer i detalj (ibid:21). For det fjerde har casestudier en fordel i evnen til å forstå mer komplekse sammenhenger som kapabiliteter, stiavhengighet mv. (ibid:22).

Oppgavens analyser bør foretas innenfor et case hvor det ikke er stor nok endring over tid slik at vi har en bedre oversikt over hvilke forhold vi teoretisk kan anta varierer etter regjeringens form. Det er viktig å ikke velge et case etter favoritthypotesen, men velge et case som kan bidra til å utvikle enten teori eller forskningsdesign videre.

### **3.1.3 Hvilke Stortingsperioder bør analyseres?**

Det er rimelig å anta at svært mange ulike variabler påvirker Stortingets makt. Formelle endringer i grunnloven og Stortingets prosedyrer, grad av pluralisme og polarisering i samfunnet, større stridsemner, kulturforskjeller mellom politiske partier som former institusjonene de bekler sin rolle og myndighetsfelt, media og internasjonale organ som EU, FN, EØS mv.

For å besvare hypotesen om Stortingets makt påvirkes av Regjeringens form, er det viktig å velge to Stortingsperioder som ikke er for langt fra hverandre i tid slik at mange eksterne faktorer får virke og vi får stor uforklart varians i Stortingets makt. Ved å velge perioder nært i tid kan vi holde flest mulige av disse variablene konstant.. For å undersøke endringene i Stortingets makt i forhold til Regjeringens form, er det viktig at Stortingsperiodene som undersøkes har stabile regjeringsformer slik at de antatte endringene får virket noen år. Dersom vi undersøkte Regjeringen Nordli og Brundtlands første Regjering som case for mindretallsregjeringer, og deretter undersøkte Willochs flertallsregjering fra 1983-1985, ville datagrunnlaget blitt skjevt med flere års studier av mindretallsperioden, mens flertallsperioden ville vært to år. Denne Regjeringen ble også kastet i 1986 av Fremskrittspartiet på grunn av bensinsaken. Abort og EU-spørsmålet var også hete tema på den politiske dagsorden som endret avstanden mellom de politiske partiene i løpet av 70- og 80-tallet (Rommetvedt

2003:53-56). Regjeringen Nordli og Brundtland var også regjeringer sammensatt av ett parti, Arbeiderpartiet. Regjeringen Willoch var en koalisjonsregjering med Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti. Forrige gang Norge gikk fra mindretalls- til flertallsregjering før dette var da Gerhardsen tredje Regjering tapte sitt rene arbeiderparti-flertall valget 1961, men fortsatte styringen til 1965, med unntak av Regjeringen Lyng 28 dager i 1963), hvor en ny flertallsregjering ble dannet av Per Borten i 1965. Forholdene i Stortinget og norsk politikk var ganske annerledes den gangen, og skiftet av regjeringsform betød ikke et skifte av hvilke partier som var i opposisjon og posisjon. Det beste eksemplet vi står igjen med er fra 2001 da Regjeringen Bondevik II dannet mindretallsregjering med KrF, V og Høyre. Regjeringen satt fra 2001-2005 i hele den ordinære Stortingsperioden. Partiene SV, AP og Senterpartiet fikk flertall i Stortinget 2005 og dannet Norges første flertallsregjering siden 1985. Disse tre partiene som utgjorde opposisjonen fra 2001-2005, satt hele perioden frem til 2009. Dette tidspunktet tjener som case for vårt studie av endringer i Stortingets makt. Det er stabile regjeringskonstellasjoner som sitter i hele Stortingsperioder av gangen på fire år. Vi antar dermed at Stortinget frem til 2005 har blitt preget av å ha en mindretallsregjering over seg, mens 2005 ble en omveltning med flertallsstyre. Forhåpentligvis vil dette skiftet frembringe kunnskap om hvordan Stortinget endrer seg og hvor mye av eventuelle endringer som kan forklares av regjeringsform.

Andre variabler som kan tenkes å påvirke Stortingets makt i perioden som internasjonale avtaler, lobbygrupper, media mv., må også redegjøres for slik at vi har et bilde av om andre ting enn regjeringsform har bidratt til eventuelle endringer i Stortingets makt.

Utfordringene ved et slikt valg av case er at man sammenligner to flerpartiregjeringer. Vi spør hvordan mindretalls- og flertallsregjeringer påvirker Stortingets makt. Dersom vi kun lar flerpartiregjeringer representere både mindretallsregjeringer og flertallsregjeringer er det sammenlignbart, men er det tilstrekkelig for å si noe generelt om Stortingets makt og Regjeringens form? En ettparti-Regjering i flertall antas å ha mer innflytelse enn en flerparti-Regjering fordi koordineringen blir enklere og man slipper å ta hensyn til andre partier som er valgt inn på andre partiprogram. Noen partier har foretrukket å regjere alene i mindretall, mens andre har regjert som koalisjon i mindretall. Hanne Marthe Narud (1996:27-35) mener regjeringskonstellasjoner kan forklares av både politiske konfliktlinjer og valgkonkurranse. Jeg tolker Narud dithen at kampen om et numerisk flertall i Stortinget ikke er det eneste

overordnede målet til partiene som søker å danne en Regjering, men at dette også betinges av en rekke andre faktorer. Når vi analyserer flerpartiregjeringer har vi trukket et utvalg av Regjeringer som av ulike grunner så seg tjent med å samarbeide med hverandre. Dette kan gjøre at vi går glipp av viktig informasjon og aspekter ved en flertalls- og mindretallsregjeringens påvirknings av Stortingets makt fordi vårt utvalg av Regjeringer har delt oppfatninger om at flerpartikoalisjoner var det beste valget tilgjengelig.

## **Konkrete operasjonaliseringer, herunder endringsmakt og maktressurser**

### **3.1.4 Formelle bestemmelser**

For det første regulerer grunnloven og Stortingets forretningsorden Stortingets virksomhet. Forretningsordenen omtaler konstituering, valgmåter, komitestruktur, budsjettbehandling, behandling av lovforslag og statsbudsjett, kontroll, interpellasjoner og spørsmål med mer (ibid). Oppgaven søker å undersøke hvordan endringen i oktober 2005 fra mindretalls- til flertallsregjering påvirker Stortingets makt. Det er derfor mest relevant å undersøke om eventuelle endringer av Stortingets forretningsorden fra 2001-2009 er av en slik art at det kan tenkes å ha påvirket Stortingets makt i seg selv.

Et annet aspekt er dersom slike endringer av forretningsordenen har gjort enkelte andre mål på Stortingets makt mindre relevant eller lite hensiktsmessig. Dersom Stortingets forretningsorden holdes konstant under begge Stortingsperiodene uten endringer er det mindre sannsynlighet for at det er Stortingets forretningsorden som har forårsaket eventuelle endringer i Stortingets makt. For det andre ble sammensetningen av Stortinget endret etter valget i 2005. Den nye sammensetningen varierte ikke bare på bakgrunn av parti, men også etter en endring i valgloven som gjorde at mandater ble fordelt ulikt på fylkene. Dette må også redegjøres for i oppgaven for å sikre oss at periodene er sammenlignbare.

Et tredje viktig element er at periodene som skal sammenlignes er sammenlignbare med tanke på mandatfordelingen. Valgloven ble endret i 2002 slik at fordelingen av mandater på fylkene ble beregnet på en annen måte ved valget i 2005 enn valget i 2001. Dette må også undersøkes for å være sikker på at periodene er sammenlignbare med hverandre.

### **3.1.5 Endringsmakt og maktressurser**

Hypotesene H1, H3 og H5 omhandler Stortingets, posisjonens og opposisjonens endringsmakt. Hypotesene H2, H4 og H6 omhandler Stortingets maktressurser. H1 og H2 behandler Stortinget som en enhetlig aktør, mens H3-H6 benytter opposisjon og posisjon som analyseenheter. Indikatorene som blir benyttet under disse hypotesene vil gjennomgå suksessivt.

Under hypotesene om Stortingets endringsmakt er det viktig å studere kjernevirksomheten til Stortinget som er vedtak av lover og bevilgninger. Å studere samtlige proposisjoner og statsbudsjettvedtak fra 2001-2009 er både tidkrevende og et omfattende arbeid som det ikke vil være mulig å gjennomføre i en masteroppgave. Ved å velge ut to sentrale komiteer som har et visst generaliseringspotensial, kan man allikevel teste hypotesene, selv om resultatet selvfølgelig blir mer usikkert fordi det er færre antall observasjoner. Komiteer som er viktig for de politiske partiene og velgerne, kan være et godt seleksjonskriterium. Er velgerne og partiene opptatt av sakene, øker sannsynligheten for at både politikerne i komiteen og aktivitetene i komiteen gjenspeiler viktige og gjennomtenkte standpunkt. Dette kan bidra til å gjøre det sikrere å anta at aktørenes tilkjennegitte preferanser er deres originale preferanser.

### **3.1.6 Valg av komiteer**

Norsk Samfunnsvitenskapelig databases meningsmålingsarkiv (NSD 2012a) spurte 958 norske velgere om hvilke saker de mente var viktigst for deres stemmegivning i Stortingsvalget 2001. Den viktigste saken for velgerne var skatter og avgifter tett etterfulgt av familie, barn og ungdom, og skole og utdanning. Oversatt til Stortingets komiteer blir dette finanskomiteen og Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. I Stortingsvalget 2005 foretok Bernt Aardal (2007) en lignende undersøkelse med en N på 1774 og funnet at skole og utdanning er den viktigste saken for norske velgere, etterfulgt av hhv. eldreomsorg og skole og utdanning. Samlet er derfor skole og utdanning, og skatter- og avgifter de viktigste sakene for norske velgere ved Stortingsvalget i 2001 og 2005. Vi kan derfor velge ut både finanskomiteen og kirke-, utdannings- og forskningskomiteen som utgangspunkt for analysene over lov- og budsjettsaker som blir behandlet i disse komiteene.

### **3.1.7 Stortingets behandling av lovforslag**

Et av indikatorene gjennomgått ovenfor er lovforslag som blir sendt av Regjeringen til Stortinget, og endret av Stortinget. Dersom Stortinget endrer på Regjeringens lovforslag er dette et uttrykk for at Stortingets preferanse seirer på bekostning av Regjeringens.

Både enkeltrepresentanter i Stortinget og Regjeringen kan fremme forslag om endring/strykning/erstatning/opprettelsen av en lov. Regjeringen må offentliggjøre sin innstilling når loven sendes til Stortinget. Et privat lovforslag, dokument 8, gjøres offentlig når de fremmes i Stortinget. Disse forslagene blir fordelt av presidentskapet på Stortinget til en relevant fagkomité. I hver fagkomité utpekes en saksordfører som har ansvar for at saken blir behandlet i komiteen og fremlagt til Stortinget med en innstilling. Presidentskapet setter saken på sakskartet for votering.

Et forslag fra Regjeringen til Stortinget er et interessant utgangspunkt fordi en endring foretatt av Stortinget vil vise at Stortinget bruker sin myndighet til å handle i tråd med egen overbevisning i motsetning til Regjeringens vilje. Vi må anta at Regjeringens forslag er i samsvar med Regjeringens vilje, og at Stortingets endringer er i samsvar med Stortingets egen vilje. For å finne frem til Stortingets endring av Regjeringens innstilling, må man studere samtlige lovproposisjoner i perioden 2001-2009 i finanskomiteen og kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. For denne hypotesen er det viktig å få en oversikt over antall forslag endret, avvist og vedtatt av Stortinget fra 2001-2009. For hypotese 3 vil oppgaven gjøre det samme, men da se på lovforslag endret av Stortingets opposisjon. For hypotese 5 er opplegget identisk, men istedenfor opposisjon ser man her på Stortingets posisjon.

### **3.1.8 Stortingets behandling av Statsbudsjettet**

En annen sentral indikator på Stortingets endringsmakt overfor Regjeringen er statsbudsjettet. Stortinget vedtar statsbudsjettet, revidert nasjonalbudsjett og vedtar eventuelle ekstraordinære bevilgninger. Oppgaven skal derfor undersøke totalt antall midler flyttet på av Stortinget i saldert budsjett i forhold til Regjeringens opprinnelige budsjettproposisjon. Det samme vil gjøres under H3, men her undersøkes særlig opposisjonens alternative forslag og eventuelle vedtak. For H5 undersøkes endringer av statsbudsjettet foretatt av posisjonspartiene. Under



”Anmodningsvedtak” vil alle anmodningsvedtak vedtatt av Stortinget analyseres under ett. Her er det også en del vedtak som omhandler bevilgninger.

### **3.1.9 Vedtatte dokument 8-forslag**

Dokument-8 forslag, et privat lovforslag, som fremmes uten å ta veien innom Regjeringen er også en viktig indikator på Stortingets makt. Dersom disse forslagene får støtte fra et flertall og blir vedtatt, kan det si noe om at Stortinget omgår Regjeringens innblanding og innstilling i lovsaker, og vedtar egne forslag uavhengig av Regjeringen. Antall fremsatte dokument 8-forslag som blir vedtatt er en viktig indikator på Stortingets endringsmakt. Regjeringen har mulighet til å foreslå de endringen Regjeringen mener må til i lovsaker. Dersom Stortinget selv tar initiativet til å vedta et lovforslag, kan det indikere at Stortinget har fattet et lovvedtak Regjeringen ikke er enig. Regjeringen kunne fremmet et slikt forslag dersom Regjeringen mente det var riktig. For H3 er det relevant å undersøke vedtatte dokument 8-forslag som ble fremsatt av opposisjonen. Under H5 tilsvarende, men da forslag fremsatt av posisjonspartiene.

### **3.1.10 Anmodningsvedtak**

Et anmodningsvedtak er et vedtak hvor Stortinget ber Regjeringen legge frem et forslag, en vurdering eller informasjon for Stortinget, eller et vedtak om bevilgninger til prosjekter med mer. Fredrik Sejersted (2003:284) mener dette er Stortingets alminnelige instruksjonsmyndighet, men at mengden og grad av detaljerte instruksjoner har forrykket maktbalansen mellom institusjonene. Praksisen med slike anmodningsvedtak nådde sitt høydepunkt under Jaglands Regjering i 1997, og avtok noe blant annet fordi finansminister Per Kristian Foss (H) ba Stortinget om å være forsiktig med å foreta slike vedtak som bevilget midler fordi Stortinget blandet seg med saker Regjeringen måtte ha nødvendig handlingsrom for å effektivere (Nordby 2010:74;115;124). Det er relevant å undersøke omfanget av fremsatte anmodningsvedtak i Stortinget som er blitt vedtatt, for å undersøke om Stortinget formelt sett foretar både økonomiske disponeringer og ber Regjeringen fremlegge ulike saker for Stortinget. Under H3 og H5 vil vi undersøke fremsatte forslag til anmodningsvedtak foreslått av opposisjonen/posisjonen.

### **3.1.11 Uenighetsindeks**

Uenighetsindeks er en indeks fra Norsk Samfunnsvitenskapelig database med voteringsdata over hvor mye partiene stemmer mot hverandre. Dette er relevant informasjon fordi posisjonspartienes uenighet og opposisjonspartienes uenighet i Stortinget kan kaste lys over Stortingets makt. Dersom posisjonspartiene nesten ikke er uenige, men blir uenige neste år, har Regjeringsdeltakelse stor effekt på koalisjonsmønsteret i Stortinget. Om noen partier er uenige i 40 prosent av votingene når de er i opposisjon, men har en uenighet på 10 prosent i posisjon kan det bety at partiene velger lojalitet til Regjeringen fremfor å på egenhånd ta stilling til de politiske sakene. Det kan også bety at posisjonspartier må forholde seg til det fremforhandlede kompromiss i Regjeringen mellom ulike partier når det blir sendt til Stortinget.

### **3.1.12 Maktressurser**

Hypotese nr 2 behandler Stortinget, som i hypotese 1, som en enhetlig aktør, men omhandler ikke endringsmakt, men Stortingets maktressurser, det samme som H4 og H6. Nedenfor følger en gjennomgang av de indikatorene man antar kan måle Stortingets maktressurser på.

### **3.1.13 Stortingets og Regjeringens ressurser**

Stemmer teller, ressurser avgjør skrev Stein Rokkan (Rokkan 1987:206) Informasjon, økonomiske midler og kapasitet er ulike forutsetninger for å realisere sine preferanser. Antall ansatte sekretærer i Stortingets administrasjon, ansatte i partigruppene og Stortingets utredningsmuligheter er viktige aspekter som antas å ha en nær sammenheng med Stortingets makt versus Regjeringen. Regjeringen leverer lovforslag som ofte har bakgrunn i en ekstern offentlig ekspertvurdering, høringsrunder som ber om innspill fra alle relevante eksterne ressurser og har selv egne ansatte med mye kompetanse. For at Stortinget skal kontre Regjeringens konklusjon og utledning av lovforslag fra disse forslagene kan Stortinget enten ta dokumentasjonen og påstandene for god fisk, eller selv undersøke forholdene. Dersom Stortinget har en vekst i ressurser er det naturlig å anta at Stortinget også i større grad settes i stand til å besvare Regjeringen med andre argumenter og få tilgang til alternativ informasjon. En statsråd har potensielt mange hundre medarbeidere som kan stille statsråden i stand til å foreslå ny politikk ovenfor Stortinget. En Stortingsrepresentant deler gjerne på en politisk

rådgiver med resten av partiets fraksjon i den aktuelle komiteen og noen har en tilgjengelig informasjonskonsulent som kan assistere representantene. Vi skal derfor telle antall ansatte, størrelsen på budsjettene til de ulike partigruppene og se på tilsvarende tall for sentralforvaltningen i departementene. For H4 og H6 gjelder samme analyseopplegget, men oppgaven vil spesifisere ressursene til hhv. opposisjonen og posisjonen.

### **3.1.14 Spørsmål og interpellasjoner**

Spørsmål og interpellasjoner til Regjeringen fra Stortinget er et verktøy Stortinget kan bruke for å få satt dagsorden i saker som er viktige for Stortinget. I en spørreundersøkelse foretatt av Rasch i 2005 (2011:386) blant stortingsrepresentantene sier flest seg ”sterkt enig” og ”delvis enig” i påstanden om at spørsmål er viktig ”for å generere oppmerksomhet til saker som vanligvis ikke ville fått dette fra statsrådene”. Dette stemmer godt med vår antakelse om at spørsmål er en maktressurs. Et middel for å påvirke dagsorden i Stortinget.

Spørsmålene og interpellasjonene gjør at Stortinget kan avkreve Regjeringen for svar på spørsmål og vurderinger som Regjeringen er pliktig til å besvare. Antall spørsmål og interpellasjoner sier noe om Stortingets aktivitet, men først og fremst om Stortingets evne til å reise saker på dagsorden som er viktige for Stortinget. Det er fire ulike typer spørsmål. Spontant spørsmål fremsatt ukentlig til Regjeringen fra stortingsrepresentantene som ikke er gjort kjent for statsrådene på forhånd Rasch (2011:385). Ordinært spørsmål fremsatt skriftlig og sendt Regjeringen en uke før svaret som leveres muntlig, men som refereres og arkiveres skriftlig (ibid). Skriftlig spørsmål fremmes skriftlig til statsråden, og besvares skriftlig. Skriftlige spørsmål refereres ikke offentlig i Stortinget. Interpellasjon er fjerde og siste type spørsmål. Disse fremmes skriftlig, svares innen en måned i en debatt Stortinget holder over svare på interpellasjonen hvor det også er mulig å fremsette forslag (Østbø 1995:178). Oppgaven vil telle antall fremsatte slike spørsmål og interpellasjoner i perioden 2001-2005 og 2005-2009. Under H4 og H6 registreres også antall spørsmål og interpellasjoner, men med en spesifisering på hvilke som er stilt av opposisjon og posisjon.

### 3.1.15 Kontroll

Stortinget skal føre tilsyn og kontroll med Regjeringen for å påse at Stortingets vedtak følges opp (Nordby 2010:104-105, Østbø 2010:193). Statsrådene er ansvarlige ovenfor Stortinget for å følge opp Stortingets vedtak og holde Stortinget informert. Dersom Stortingets flertall mener en statsråd ikke lenger har tillit, kan Stortinget fremme mistillitsforslag som ved flertall fører til statsrådets avgang (Nordby 2010:106). En Regjering er på samme måte avhengig av å ikke få et negativt flertall mot seg for å fortsette. Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité på Stortinget har ansvar for å følge opp kontrollfunksjonen til Stortinget. Komiteen mottar rapporter fra Stortingets egne uavhengige kontrollorganer som sivilombudsmannen, Riksrevisjonen, EOS-utvalget, og ombudsmannen for forsvaret (Nordby 2010:112), (Persson og Wiberg 2011:217-218). Komiteen kan også starte egne undersøkelser om 1/3 av medlemmene krever det (Stortinget 2012a). Komiteen skal også følge opp Regjeringen for å sikre at Stortingets vedtak iverksettes. Komiteen er også fagkomité for forslag om endringer av grunnloven, herunder valglovgivning og bevilgninger til Stortinget og det kongelige hus. Komiteen går gjennom protokollene fra statsråd, og reiser eventuelle riksrettssaker (Nordby 2010:104-106).

I Norge har Stortinget gitt kontroll- og konstitusjonskomiteen stadig flere virkemidler (Lægreid og Roness 2002:44-45), (Nordby 2010:112). Økt kontroll av Regjeringen gjennom eksterne ombud, Riksrevisjonen og Stortingets kontroll- og konstitusjonskomité kan gi Stortinget mer tid til å sikre seg at deres vilje realiseres av Regjeringen i stort og smått. En undersøkelse av antall undersøkelser iverksatt og høringer er en indikator som kan vise hvordan Stortinget fyller rollen som kontrollorgan. Det er rimelig å anta at et Stortingsflertall som støtter den sittende Regjeringen i mindre grad er kritiske til egen regjerings handlinger og iverksetting av politikk. Det er derfor interessant å se på omfanget av kontroll og kritikk komiteen fremmer mot Regjeringen og om omfanget av dette endrer seg etter regjeringsform.

En måte å analysere dette på er å kartlegge hvilke type saker komiteen behandler fra 2001-2009 for å se om det er noen endring eller økt frekvens av sakstyper i komiteen under flertalls- eller mindretallsregjeringer. Det er vanskelig å benytte seg av noen fremgangsmåte som kan fange opp opposisjonen og posisjonens særskilte aktivitet i komiteen. Men en ekstra indikator kan være å søke på ”kontroll- og konstitusjonskomiteen” og ”opposisjon” i mediearkivet A-tekst. Dersom det er en høy frekvens av antall treff i alle norske kilder kan det

gi en indikasjon på om opposisjonen i komiteen evner å sette dagsorden. Tilsvarende kan gjøres ved å bytte ut opposisjon med posisjon for hhv. H4 og H6.

### **3.1.16 Fremsatte dokument 8-forslag**

Som redegjort for under pkt om dokument 8-forslag om hypotese 1, vil oppgaven her gjennomgå antall fremsatte dokument 8-forslag uavhengig om de er vedtatt. Selve fremsettelsen uavhengig av vedtak eller ei, bruken av private lovforslag, er et av virkemidlene Stortingets representanter kan benytte seg av for å få saker de er opptatt av opp på kart og Stortingets dagsorden. Oppgaven vil telle antall dokument 8-forslag som er fremmet fra 2001-2009. Under H4 og H6 vil antall dokument 8-forslag fremsatt også telles etter om de er fremsatt av opposisjonen eller posisjonen.

### **3.1.17 Riksrevisjonen**

Riksrevisjonen er en av de eksterne forvalterne av Stortingets viktigste oppgaver, kontroll med Regjeringen og forvaltningens bruk av de bevilgede midler fra Stortinget. Dersom Riksrevisjonen har mye ressurser og kapasitet som benyttes for å gå etter Regjeringens gjøren og laden i sømmene, jo mer informasjon og muligheter for styring får Stortinget. Oppgaven vil derfor telle antall ansatte og undersøke størrelsen på budsjettet til Riksrevisjonen for perioden. Det er i mindre grad relevant å sortere Riksrevisjonens gjøren og laden inn i kategorier eller sorteringer som gjør den relevant for falsifisering eller bekreftelse av hypotese 4 og 6. Opposisjonen eller posisjon, fungerer Riksrevisjonen som den skal ved å levere sine rapporter om statsregnskapet og regnskapet for egen virksomhet (dokument 1 og 2).

### **3.1.18 Totalt antall saker til behandling**

Et overordnet tegn på Stortingets aktivitet er antall saker som er til behandling i Stortinget under ett. En av de pessimistiske antakelsene om Stortingets makt er at Stortinget har lite å gjøre. Oppgaven vil derfor telle totalt antall saker som har vært til behandling av Stortinget i perioden 2001-2009. Det er tilstrekkelig at dette gjennomgås under hypotese 2 om Stortinget som en enhetlig aktør. Dette gir oss tilstrekkelig informasjon til å se på eventuelle endringer mellom perioden med mindretallsregjering og flertallsregjering.

### 3.1.19 Oppsummering av hypotesene og operasjonaliseringer

En kort oppsummering av hypotesene til oppgaven som er gjennomgått i underkapittelet over:

**Tabell 3.1** Hypoteser og indikator

Hypotese	Indikator
<b>H1 Stortingets endringsmakt som enhetlig aktør øker under mindretallsregjering</b>	
Lovforslag endret av stortinget – under ett	Undersøkelse av lovforslag i KUF- og Finanskomiteen endret av Stortinget
Statsbudsjettet – endret av stortinget under ett	Undersøkelse av statsbudsjett til Kunnskaps- og Finansdepartementet endret av Stortinget
Vedtatte dokument 8-forslag – under ett	Dokument 8-forslag fra KUF- og Finanskomiteen vedtatt av Stortinget
Vedtatte anmodningsvedtak – under ett	Fremsatte anmodningsvedtak vedtatt av Stortinget
Uenighetsindeks	Prosent voteringer hvor partiene er uenige med hverandre
<b>H2 Stortingets maktressurser øker under en flertallsregjering</b>	
Stortingets og departementets ressurser – under ett	Budsjettet og antall ansatte i Stortinget og Regjeringen
Spørsmål og interpellasjoner – under ett	Antall spørsmål og interpellasjoner fremmet i Stortinget
KKKs aktivitet – under ett	Saker til behandling og mediedekningen til Kontroll- og Konstitusjonskomiteen
Antall dokument 8-forslag fremsatt totalt	Antall dokument 8-forslag fremsatt i Stortinget
RRs ressurser – under ett	Riksrevisjonens ressurser i antall ansatte og budsjett
Antall saker behandlet av stortinget	Totalt ansatt saker behandlet av Stortinget
<b>H3 Opposisjonens endringsmakt reduseres under en flertallsregjering</b>	
Lovforslag endret av stortingets opposisjon	Undersøkelse av lovforslag i KUF- og Finanskomiteen endret av opposisjonen
Statsbudsjettet – endret av stortingets opposisjon	Undersøkelse av statsbudsjett til Kunnskaps- og Finansdepartementet endret av opposisjonen
Vedtatte dokument 8-forslag – fremmet av stortingets opposisjon	Undersøkelse av vedtatte dokument 8-forslag fremmet av opposisjonen
Vedtatte anmodningsvedtak – fremmet av stortingets opposisjon	Undersøkelse av vedtatte anmodningsvedtak fremmet av opposisjonen
Uenighetsindeks	Prosent voteringer hvor opposisjonspartiene er uenige med hverandre vs posisjonen

#### H4 Opposisjonens maktressurser øker under en flertallsregjering

Stortingets og departementets ressurser – opposisjonens budsjett	Budsjettet og antall ansatte for opposisjonen
Spørsmål og interpellasjoner – av opposisjonen	Antall spørsmål og interpellasjoner fremmet av opposisjonen i Stortinget
KKKs aktivitet – vanskelig å koke ned til opposisjonen, men gjør et søk på retriever	Type saker som opposisjonen antar å benytte seg av og mediesøk på A-tekst
Antall dokument 8-forslag fremsatt av opposisjonen	Dokument 8-forslag foreslått av opposisjonen
RR og opposisjonen	Riksrevisjonen og opposisjonen

#### H5 Posisjonspartiernes endringsmakt reduseres under flertallsregjering

Lovforslag endret av stortingets posisjonen	Undersøkelse av lovforslag i KUF- og Finanskomiteen endret av posisjonen
Statsbudsjettet – endret av stortingets posisjon	Undersøkelse av statsbudsjett til Kunnskaps- og Finansdepartementet endret av posisjonen
Vedtatte dokument 8-forslag – fremmet av stortingets posisjon	Undersøkelse av vedtatte dokument 8-forslag fremmet av posisjonen
Vedtatt anmodningsvedtak - fremmet av stortingets posisjon	Undersøkelse av vedtatte anmodningsvedtak fremmet av opposisjonen
Uenighetsindeks	Prosent voterings hvor posisjonsparteiene er uenige med hverandre vs opposisjonen

#### H6 Posisjonspartiernes maktressurser reduseres under flertallsregjering

Stortingets og departementets ressurser – posisjonens budsjett	Budsjettet og antall ansatte for posisjonen
Spørsmål og interpellasjoner – av posisjonen	Antall spørsmål og interpellasjoner fremmet av posisjonen i Stortinget
KKKs aktivitet – vanskelig å koke ned til posisjonen, men gjør et søk på retriever	Type saker som posisjonen antar å benytte seg av og mediesøk på A-tekst
Antall dokument 8-forslag fremsatt av posisjonen	Dokument 8-forslag foreslått av posisjonen
RR og posisjonen	Riksrevisjonen og posisjonen

### 3.1.20 Oppsummering forskningsdesign

Indikatorene vi har gjennomgått vil måle Stortingets endringsaktivitet innenfor to komiteer supplert med noen mål på bredden i Stortingets aktivitet og maktressurser. Dette vil i tråd med gjennomgangen i kapittelet om makt si noe om Stortingets makt overfor Regjeringen. Det er ofte mye mer ved en maktrelasjon enn det som fremkommer av de offentlig fremsatte dokumenter. Om Regjeringen har hatt møter med sine egne posisjonspartier og forankret

Regjeringens forslag i forkant av Regjeringens fremleggelse vites ikke og er vanskeligere å måle. Disse svakhetene er det som vanligvis hefter en oppgave som tar utgangspunkt i at aktørene er rasjonelle. En annen svakhet ved opplegget er at gjennomgangen av endring av forslagene fra Regjeringen og Stortinget snevres inn til å kun omfatte to av Stortingets faste komiteer, finanskomiteen og KUF-komiteen. Dette begrenser mulighetene for å generalisere funnene. Antall observasjoner vil naturligvis også ligge noe lavere i antall lovsaker og budsjettsaker pr år. Det samme gjelder antall dokument 8-forslag som i dybden kun undersøkes ordentlig i de to nevnte komiteene.

## 4 Analysen

*”Hvor utgangspunktet er galest, blir tidt resultatet originalest”* (Henrik Ibsens Peer Gynt, 4.akt, scene 9)

Analysedelen vil ta utgangspunkt i hypotesene H1-H2 og H3-H6 vil følge etter indikatorene suksessivt så man slipper å redegjøre for mye av de samme funnene mange ganger etter hverandre. Funnene vil diskuteres opp mot hypotesene og til slutt følger en redegjørelse for begrensninger og potensialet for generalisering av funnene.

En overordnet viktig forutsetning for sammenligningen av de to periodene 2001-2005 og 2005-2009 er at det ikke er forekommet større endringer i institusjonene som undersøkes underveis. Det kan medføre at indikatorer blir irrelevante eller at en sammenligning blir unøyaktig og feil. En gjennomgang av Grunnloven og Stortingets dagsorden er derfor nødvendig



#### **4.1.1 Grunnlovsendringer**

I perioden 2001-2009 ble det vedtatt fem grunnlovsendringer. To under Bondevik IIs regjeringsperiode og tre under Stoltenberg IIs periode. Disse endringene forandret valglovgivningen til Stortingets mandatfordeling som vil gjennomgå nærmere under pkt 4.1. To endringer omhandlet presiseringer av grunnlovens bestemmelse om ytringsfrihet, en endring av riksrettens organisering og mindretallet i Stortingets mulighet til å starte opp eventuelle saker, og en siste om mindre språkendringer av grunnloven. Endringene måtte ha 2/3 for å bli vedtatt og frekvensen for vedtak av grunnlovsforslag øker med en frekvens fra mindretallsperioden til flertallsperioden.

#### **4.1.2 Stortingets forretningsorden**

I Stortingets forretningsorden ble det fra 2001-2009 vedtatt tretten endringer behandlet i seks separate saker. To endringer ble ikke iverksatt før sesjonen 2009/2010 og faller dermed utenfor oppgavens valg av case. To endringer omhandler rutinene ved replikker og spørretimen, et innfører to nestledere av komiteene, en endring stryker Regjeringens plikt til avgivelse av Stortingsmelding ved embetsutnevnelser og et siste om datofastsettelse av fremleggelse av statsbudsjettet. Ingen av disse endringen påvirker antakelsene om operasjonaliseringene av eller antakelsene om Stortingets makt. To av endringene ble vedtatt under mindretallsregjeringen 2001/2002 og 2002/2003, mens de fire øvrige endringene ble foretatt 2006/2007, 2007/2008 og to endringer i 2008/2009. Frekvensen for endringer under flertallsregjeringen var høyere, men innstillingene fra det tverrpolitiske presidentskapet var enstemmige. Forretningsorden virker hvert fall under disse to stortingsperiodene å være løftet ut fra politikken, er i konsensus og frekvensen varierer ikke nevneverdig avhengig av de to ulike periodene.

#### **4.1.3 Stortinget som enhetlig aktør**

Hypotese 1 er formulert ut fra den teoretiske antakelsen om at Stortingets endringsmakt som enhetlig aktør øker under mindretallsregjering. Det er viktig å skille mellom analysenivåene for å først studere Stortinget under ett, og deretter Stortinget som posisjon og opposisjon etterpå. Først diskuteres endringsmakt og operasjonalisering av hypotese 1,3 og 5 etterfulgt av hypotese 2,4 og 6 om Stortingets maktressurser.

#### 4.1.4 Mandatfordeling

Et viktig forbehold for sammenligningen er at de to stortingsperiodene er sammenlignbare.

Partisammensetningen i Stortinget varierte fra perioden 2001-2005 og 2005-2009 på følgende måte.

**Figur 4.1** Mandatfordeling 2001-2005 og 2005-2009

Parti	2001-2005	2005-2009	Endring
SV	23	15	-8
AP	43	61	18
SP	10	11	1
KrF	22	11	-11
V	2	10	8
H	38	23	-15
FrP	26	38	12
Kystpartiet	1	0	-1
Sum	165	169	4

Kilde: Langerød 2009

Den fylkesvise fordelingen av mandater ble endret som en følge av ny valglov i 2003, men dette ville ikke påvirket sammensetningen av posisjon-opposisjon og kun ført til en overgang på to mandater fra posisjon til opposisjon (Langerød 2009:9).

Regjeringen 2001-2005 bestod av KrF, Venstre og Høyre med til sammen 62 mandater (38 %). Opposisjonen bestod av SV, AP, SP, Kystpartiet og Fremskrittspartiet med 103 mandater (62 %). Konstellasjonen SV, AP, SP hadde alene 73 mandater (44 %). Regjeringspartiene ville fått flertall i Stortinget med støtte fra enten Arbeiderpartiet (105 mandater totalt) eller Fremskrittspartiet (88 mandater totalt). Regjeringen Bondevik II, ble ledet av statsminister Kjell Magne Bondevik (KrF) og bestod av 19 statsråder, 6 fra KrF, 3 fra Venstre og 10 fra Høyre. Regjeringen var en koalisjonsregjering i mindretall som satt fra 2001-2005 en hel ordinær Stortingsperiode. Regjeringen var avhengig av støtte fra andre partier i Stortinget utenfor Regjeringen for å sikre flertall for sine innstillinger.

I 2005 fikk SV, AP og SP 87 mandater og dermed flertall i Stortinget. Regjeringen ble ledet av Jens Stoltenberg (Ap), og bestod av 10 statsråder fra AP, fem fra SV og fire fra SP.

Overgangen mellom borgerlig og sosialistisk blokk utgjorde fra valget i 2001 til 2005 en endring på 5,4 prosent av Stortingets mandater. Det er derfor ikke større endringer mellom styrkeforholdet til opposisjon og posisjon i perioden. Dette kan være en styrke for sammenligningene mellom Stortingsperioden 2001-2005 og 2005-2009.

#### 4.1.5 Endring av Regjeringens forslag i lovsaker

Regjeringen fremsetter et forslag til lov ovenfor Stortinget som i perioden 2001-2009 behandlet forslaget ved å sende det til en fagkomité som utarbeidet en innstilling før forslaget sendes til Odelstinget og deretter Stortinget i plenum (Østbø 2010:182-184). Oppgaven har sett på Stortingets endringsaktivitet av Regjeringens forslag til lover. I perioden 2001-2009 for KUF og finans var det totalt 169 lover som ble behandlet. Fem av disse var dokument 8-forslag, mens 164 var odelstingsproposisjoner sendt fra Regjeringen. Ved å se på komiteens innstilling og Regjeringens forslag er det mulig å undersøke om komiteens innstilling avviker fra Regjeringens forslag. Dette er første anledning til endring av Regjeringens forslag Stortinget har. Komiteens innstilling legges som grunnlag i voteringen når Stortinget i plenum behandler lovsaken (ibid). Referatene fra Odelstingets behandling inneholder informasjon om hvor mange talere som har ordet til hver sak, fremsatte alternative forslag til endring av komiteens innstilling og endelige voteringsdata. Tallene fra 2001-2005 og 2005-2009 i snitt for hver sesjon per periode kan oppsummeres i følgende tabell:

**Tabell 4.2** Stortingets endring av Regjeringens lovforslag (tall i snitt pr år i perioden)

01/05	Endret	Uendret	Alt forslag vedtatt	Alt forslag fremmet av pos	Ant talere
KUF	2,5	6,25	1	0,5	177,5
Finans	5,5	9,5	0,75	0,75	120,5
05/09					
KUF	1	6	0	0	126,25
Finans	2,5	8,25	0,25	0,25	204,5

Kilde: Stortinget.no

#### 4.3 Som i tabell 4S men tallene over endring er oppgitt i prosent

01/05	Endret	Uendret
KUF	28,57142857	71,42857143
Finans	36,66666667	63,33333333
05/09		
KUF	14,28571429	85,71428571
Finans	23,25581395	76,74418605

Kilde: Stortinget.no

Tabellene viser at antallet endringer i Regjeringens lovforslag foretatt av Stortinget. Prosentandelen endrede lovforslag synker med 14 prosentpoeng fra 2001-2005 til 2005-2009 i både Finanskomiteen og KUF-komiteen. For KUF er det en halvering. Når man deler opp i så små kategorier som vi har gjort her, blir det et lite antall kasus å generalisere fra, men tallene er også i snitt pr sesjon, pr år. Antall alternative forslag fremsatt og vedtatt i plenum etter at komiteen har avgitt innstilling er på et svært lavt nivå. Fra 2001-2005 er det samlet i begge komiteer syv slike forslag som blir vedtatt, mens det fra 2005-2009 er ett. Alternative forslag fremmet eller støttet av posisjonspartiene varierer også i liten grad fra mindretall til flertall med hhv. 5 og 1 alternativt forslag i 2001-2005 og 2005-2009. Blant de 5 alternativene støttet av posisjonspartiene fra 2001-2005 er det enkeltpartier blant posisjonspartiene som gir støtte sammen med andre partier til forslag som går mot Regjeringen. Dette skjedde oftere fra 2001-2005, men det er et generelt lavt antall. Dette støtter hypotesen og de teoretiske antakelsene om at Stortinget har mer makt, og har en høyere endringsaktivitet under mindretallsregjeringer enn flertallsregjeringer. Men nedgangen i antall lover endret er kun på 14 prosentpoeng for begge komiteer. I KUF er det riktignok en halvering, men når den numeriske makten innehas av tre partier i en Regjering hadde jeg forventet større forskjeller i hvilke endringer Stortinget foretok i Regjeringens forslag. Det er en tydelig endring fra 01/05 til 05/09, men ingen drastisk forskjell.

#### **(1) H3 og H5; Endring av Regjeringens forslag i lovsaker av opposisjon og posisjon.**

Som beskrevet underkapittelet ovenfor er det en klar tendens til at Stortinget endrer mer av lovforslagene når opposisjonen er i flertall. Både posisjonen og opposisjonen er med på å vedta endringer i Regjeringens forslag, enten det er i komiteens innstilling eller i Stortinget i plenum. Opposisjonen fremmer det største antallet alternative forslag. Stemmegivningen over komiteens innstilling viser også en mer vanlig blokkinnndeling under flertallsregjeringen enn

under mindretallsregjeringen hvor det er et roterende flertall i ulike saker. Fra uenighetsindeksen til NSD på side 64 er det tydelig hvilket voteringsmønster som oppstår fra 2001-2005 og 2005-2009 hvor alle partiene er delvis uenige fra 2001-2005 med også der, store forskjeller. Fra 2005-2009 endres mønsteret til at posisjonspartiene stemmer likt om lag 99 prosent av tiden.

#### **4.1.6 Endring av Regjeringens forslag i budsjettsaker**

Regjeringen legger frem forslag til statsbudsjett for de kommende budsjettåret i oktober. Da har Regjeringen avsluttet sine interne forhandlinger og kommet frem til et helhetlig forslag som sendes Stortinget. Stortinget debatterer forslaget fremlagt av finansministeren i plenum, og forslaget sendes til Finanskomiteen. Komiteen behandler og innstiller på de totale utgiftsrammene til de ulike fagdepartementene, og skatte- og inntektsopplegget. Denne innstillingen sendes deretter til Stortinget i plenum som gjennomfører en debatt og et vedtak for rammene for hele budsjettet. Deretter fordeles statsbudsjettet på den respektive fagkomité som ikke da kan gå utover rammene fra vedtaket i plenum etter innstilling fra finanskomiteen, men omprioritere innenfor rammen. Komiteene behandler forslaget og sender en innstilling tilbake til Stortinget i plenum. Stortingets flertall vedtar dermed et endelig statsbudsjett for det kommende budsjettåret. Dette vedtatte budsjettet heter "Saldert budsjett". Begrepet ble tidligere benyttet om det budsjettet som ble annengangsbehandlet i Stortinget i plenum hvert år med ny innstilling fra departementene. Saldert budsjett i dag er endelig budsjettvedtak fattet av Stortinget (Østbø 2010:188).

Dersom en regjeringens forslag til statsbudsjett blir endret i Stortinget kan størrelsen på beløpet flyttet av Stortinget være et uttrykk for Stortingets endringsmakt. Stortinget er ved endring uenig med Regjeringens forslag og forbeholder seg retten til å fatte egne vedtak. I perioden 2001-2009 viser gjennomgang av differansen mellom foreslått og saldert budsjett i finansdepartementets gule bok (hele budsjettet) og Kunnskapsdepartementets fagbudsjett store forskjeller. Tallene er hentet fra budsjettproposisjonen til det respektive departement fra regjeringen.no hvor saldert budsjett for forrige budsjettår også er notert. Disse tallene er dobbeltsjekket med Stortingets vedtatte salderte budsjett (blå bok). Tallene fra finansdepartementet og finanskomiteen er i millioner kroner, mens tallene fra Kunnskapsdepartementet og KUF-komiteen er i tusen kroner. Fordi vi har sammenlignet tallene på saldert budsjett som står omtalt i Regjeringens egen proposisjon er det tatt høyde

for at deler av disse budsjettene ikke i hovedsak behandles av en fagkomité, men av flere. Ansvar for eksempelvis barnehagene er flyttet fra barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet. Men så lenge sammenligningen er mellom saldert budsjett omtalt i departementets proposisjon og foreslått beløp for samme år, er det mulig å sammenligne tallene. Endringene i periodene er omtalt i tabellen under:

**Figur 4.4** Statsbudsjettet - differanse mellom porposisjon og saldert budsjett

Statsbudsjettet - endringer i beløp foreslått og saldert  
(KD/KUF i tusen kroner, FiN/Fin.kom i mill kroner)

Institusjon	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005
KD forslag	45891393	49610342	50430564	58196656
KUF saldert	44434138	49765042	50301061	58222156
FiN forslag	568929	579643	620491	654960
Fin.kom. Saldert	567449	596749	622412	654965
Diff FiN/Fin.kom	-1480	17106	1921	5
Diff KD/KUF	-1457255	154700	-129503	25500

Institusjon	2005/2006	2006/2007	2007/2008	2008/2009
KD forslag	96281292	87360344	90409259	101849655
KUF saldert	85933339	87398924	90436259	101892655
FiN forslag	669449	712504	771404	847977
Fin.kom. Saldert	676753	715393	771404	848472
Diff FiN/Fin.kom	7304	2889	0	495
Diff KD/KUF	-10347953	38580	27000	43000

Kilde: statsbudsjettet.no og regjeringen.no/kd

Som vi kan lese av tabellen er det store forskjeller mellom sesjonen 2001-1005 og 2005-2009. Året 2005/2006 er spesielt fordi den gamle mindretallsregjeringen fremsatte forslag til statsbudsjett, mens det nye Stortinget med annerledes flertall vedtok saldert budsjett. Derfor er forskjellene ekstra store dette året. Dersom man unntar dette spesielle året og summerer opp gjennomsnittlig differanse mellom forslag og saldert for de hele Stortingsperiodene og sammenligner, får man dette resultatet:

**Figur 4.5** Differanse mellom saldert og proposisjon oppsummert

Statsbudsjettet - endringer foreslått/saldert	
<b>Finansdepartementet vs finanskomiteen</b>	
Snitt differanse FiN/fin.kom 01/05	4388
snitt differanse FiN/fin.kom 05/09	1128
Differansen i gj.snittelig differanse 01/05-05/09	-3260
<b>Kunnskapsdepartementet vs KUF-komiteen</b>	
Snitt differanse KD/KUF 01/05	-351640
Snitt differanse KD/KUF 05/09	36193
Differansen i gj.snittelig differanse 01/05-05/09	387832,8
Kilde: statsbudsjett.no og regjeringen.no/kd	

Som vi kan se av tabellen er det store forskjeller mellom 01/05 og 05/09 for begge områder. Gjennomsnittet for differanser mellom foreslått budsjett og saldert budsjett for finans i perioden 01-05 er på 3,26 milliarder kroner. Tilsvarende tall fra Kunnskapsdepartementets budsjett er på 387,8 millioner. Dette styrker hypotesens antakelse om at Stortingets opposisjon har større endringsmakt under mindretallsregjering enn flertallsregjering.

### **(1) Hypotese 3 og statsbudsjettet**

Hypotese tre sier at opposisjonens endringsmakt reduseres under en flertallsregjering. Som man kan se av figur 4J er det betydelig mer endring under mindretallsperioden 2001-2005 enn under flertallsperioden 2005-2009. Det eneste som er målt i denne gjennomgangen, er differansen mellom Regjeringens foreslåtte budsjettproposisjon fra finansdepartementet og Kirke-utdannings- og forskningsdepartementet (senere Kunnskapsdepartementet) og saldert budsjett fra budsjettproposisjonen neste år. På denne måten sikrer man et sammenlignbart tall som ikke påvirkes av at Storkomiteene også har budsjettansvar for andre budsjettposter.

Et annet viktig spørsmål for å belyse hypotese tre er å registrere hvem som har støttet statsbudsjettet de siste årene. I forslag til statsbudsjett for 2002 ble mindretallsregjeringen bestående av H,V og KrF støttet av Fremskrittspartiet. Det var ingen helhetlig budsjettstøtte, men det ble inngått en avtale som sikret Regjeringen nødvendig støtte i de viktigste delene av budsjettet.

I et fåtall av saker samarbeidet regjeringspartiene med Arbeiderpartiet, mens Regjeringen i de fleste andre saker samarbeidet med FrP for å oppnå flertall. Dette fremgår av referatet i Stortinget fra Stortingets behandling av finanskomiteens innstilling i statsbudsjettet for 2002. Regjeringen gikk på mange nederlag i enkelte saker som ble fremmet som private forslag fra H,V,KrF, det samme gjorde konstellasjonen SV,A,SP og FrP alene. Flertallet ble funnet i stor grad med Fremskrittspartiet og noen ganger Arbeiderpartiet (miljø, utenriks, nedsalg av statlig eierskap).

Kjell Magne Bondevik var i følge daværende parlamentarisk leder for Ap, Hill-Martha Solberg, den første statsministeren som benytter seg av kabinettsspørsmål for å få et budsjett gjennom i Stortinget (Aftenposten 28.11.01). Situasjonen rundt budsjettet 2002 er preget av vekselvis støtte fra sak til sak hvor Regjeringen måtte finne Stortingets flertall fra fagbudsjett til fagbudsjett. I statsbudsjettet for 2003 støttet også Fremskrittspartiet statsbudsjettet sammen med regjeringspartiene fra H,V og KrF (Aftenposten 03.12.02).

Totalt flyttet Stortinget på om lag 2 prosent av Regjeringens forslag, men finansdebatten var ifølge Aftenpostens leder (ibid) preget av at ingen andre enn regjeringspartiene forsvaret statsbudsjettet og FrP angrep kompromisset de selv stemte for. Statsbudsjettet for 2004 ble til ved et helhetlig budsjettforlik mellom Arbeiderpartiet og mindretallsregjeringen med H,V og KrF. (Adresseavisen 20.12.03, Aftenposten 21.11.03). Statsbudsjettet for 2005 ble også vedtatt etter lignende forhandlinger hvor FrP byttet plass med Arbeiderpartiet. Avtalen var ifølge Aftenposten helhetlig og forhandlingene ble ført innenfor partienes tidsfrister (Aftenposten 13.11.04).

Statsbudsjettet for 2006 ble fremmet av Regjeringen Bondevik, men i saldert budsjett behandlet et nytt Storting med flertall bestående av SV, A og SP. Budsjettets saldering gjør det vanskelig å måle reell endring fordi proposisjonen er fremmet av den tidligere Regjeringen, mens salderingen er vedtatt av et helt nytt politisk flertall i Stortinget. Over 7,3 milliarder ble flyttet på i den overordnede budsjettrammen (se figur 4I) i Stortinget. Samtlige statsbudsjett etter dette behandlet av sesjonen 2005/2006-2008/2009 er vedtatt med et flertall av SV,A og SP, hvor de andre partiene har fremmet alternative forslag til statsbudsjett som ikke har fått flertall i Stortinget.



Opposisjonens endringsmakt er uten tvil størst under mindretallsregjering i budsjettspørsmål da Regjeringen er avhengig av forhandlinger med et annet parti i Stortinget for å sikre seg nødvendig flertall. Bondeviks kabinettsspørsmål i 2001, endrede samarbeidspartnere i statsbudsjettet mellom AP og FrP og ingen helhetlig avtale i 2002-budsjettet er tydelige markører for at Regjeringen var avhengig av Stortingets vilje for å få gjennomslag for budsjettet.

## **(2) Statsbudsjettet og H5**

Hypotese fem sier at posisjonspartiernes endringsmakt reduseres under flertallsregjeringer. Endringene av statsbudsjettet innenfor finans- og kunnskapsdepartementet i perioden 2001-2009 er gjennomgått på side 57. Funnene gir støtte til hypotesen. Dersom Stortinget i en mindretallssituasjon alltid er med på vedtaket om et budsjett, støtter posisjonspartiene på Stortinget budsjettet. Under Bondevik IIs Regjering 2001-2005 fikk regjeringspartiene alltid gjennom statsbudsjettet med støtte fra hhv. AP og FrP.

Under flertallsregjeringen Stoltenberg II, har posisjonspartiene vedtatt en mindre endring av Regjeringens forslag til statsbudsjett i Stortinget. Forklaringen kan være at en Regjering med flertall gir statsrådene en mer sentral rolle med muligheter for større påvirkning av sine egne kollegaer i Stortinget enn for en mindretallsregjering.

Dersom en mindretallsregjering skal gå i forhandlinger i Stortinget, vil budsjettforslaget forhandles om sentraliseres ikke beslutningene i et parti like mye som om Regjeringen hadde flertall. I en flertallsregjering med flere partier er det rimelig å anta at forhandlingene må foretas av noen sentrale mennesker som får visse fullmakter for å inngå kompromiss. Dersom disse er enige, har man et statsbudsjett klart. I en mindretallsregjering med forhandlinger hos opposisjonen kan det tenkes at flere mennesker er involvert i beslutningene som fattes gjennom forhandlingene og at fullmaktene til forhandlingslederne må følges opp mer nøye av partigruppen og andre sentrale aktører fordi flere budsjettposter er oppe på bordet til åpen forhandling.

#### 4.1.7 Dokument 8-forslag

Gjennomgangen av dokument 8-forslag, proposisjoner og Stortingsmeldinger i Kirke- utdannings- og forskningskomiteen og finanskomiteen på Stortinget i perioden 2001-2005 gir et sammensatt bilde. Totalt ble 5 og et halvt av 101 dokument 8-forslag bifalt. Hovedregelen for stemmemønsteret i disse forslagene er at SV, A, SP og FrP går sammen og danner flertall mot regjeringspartiene H,V og KrF. Seks forslag endte i anmodninger til Regjeringen om å komme tilbake til Stortinget med et forslag i saken, 55 ble vedlagt protokollen og 19,5 ble avvist blankt. Resten er dobbeltregistret på Stortinget.no (6), eller forslag hvor forslagsstiller(e) selv går bort fra forslaget og kommer med andre forslag (9). I sammenligning med sesjonen 05/09 under flertallsregjering holdes alle kategorier stort sett likt unntatt antall avvist og bifalt som endres til hhv. 42 (+22,5) og 1 (-5,5). Totalt antall dokument 8-forslag bifalt er så lavt at det er vanskelig å trekke noen sikre slutninger av dette, men vi merker oss at det er kun ett dokument 8-forslag som blir vedtatt i KUF- og finanskomiteen i sesjonen under flertallsregjering.

**Figur 4.6** Utfall for fremsatte dokument 8-forslag fra KUF- og finanskomiteen

Sesjon	01/05	05/09	Sum	Diff 01-05/05-09
Bifalt	5,5	1	6,5	-4,5
Avvist	19,5	42	61,5	22,5
Anmodning	6	6	12	0
Lagt ved protokoll	55	59	114	4
Sum	86	108	194	

Kilde: Stortinget.no

Mer interessant er det at antall forslag ikke bifalt mer enn dobles i snitt pr år fra 2001-2005 til 2005-2009. Dersom dokument 8-forslag ble vedtatt av Stortinget uavhengig av Regjeringens innstilling, ville dette vært en indikator på Stortingets selvstendighet og makt fordi Stortinget gjør som Stortinget vil. Dersom stemmegivningen hadde vist at posisjonspartiene var illojale mot egen regjeringer og bifalt forslag som var i Regjeringens disfavør ville også dette peke på at Stortingets preferanser vant frem og Regjeringens preferanser måtte vike. Vi kjenner ikke Regjeringens preferanser for hvert dokument 8-forslag men antar at dersom Regjeringen ønsker å foreta seg noe eller vil endre en lov, initierer Regjeringen selv endringer av det bestående. Ethvert vedtatt dokument 8-forslag antas dermed å være i kollisjon med Regjeringens preferanser. Dette må selvfølgelig nyanseres ved at forskjellige slike forslag

også har ulike konsekvenser. Regjeringen kan bli instruert til å foreta handlinger de ikke nødvendigvis er sterkt uenig i, men kanskje ikke ville ha prioritert. Tall på parti som fremsatte forslagene viser at det under Bondevik II ble fremsatt 85 forslag av opposisjonspartiene FrP, SP, A, SV eller Kystpartiet. Ett forslag kom fra Venstre (Innst.S.nr.179 (2003-2004)). I perioden 2005-2009 er det tilsvarende statistikk med ingen slike forslag fremsatt av posisjonspartiene, og 108 fremsatt av opposisjonen. Funnene er ikke veldig overaskende fordi posisjonspartiets veier til innflytelse antakeligvis går gjennom sine partikollegaer i Regjeringen. Overaskende er det allikevel at det ikke er forskjell på utradisjonelle stemmemønstre posisjon/opposisjon under mindretall eller flertallsregjering.

### **(1) Dokument 8-forslag og H3**

Tabell 4B viser at totalt 6,5 dokument 8-forslag i KUF og finanskomiteen ble bifalt i perioden 2001-2009. Tabell 4H viser antall slike forslag fremmet totalt, mens tabell 4I vil vise antall fremsatt av både opposisjon og posisjon. Andelen dokument 8-forslag som ble bifalt som er fremmet av opposisjonen var under mindretallsregjeringen 2001-2005 5,5, mens det under flertallsregjeringen 2005-2009 var et forslag i KUF- og finanskomiteen som ble bifalt av Stortinget. Dette er et veldig lite antall case over åtte år for å si særlig mye om noen generell trend, men det peker på at flertallet samler seg utenfor Regjeringen oftere under en mindretallsregjering enn under en flertallsregjering hvor vi antar Stortingets posisjonspartier er mer lojale ovenfor Regjeringen.

Forslagene fremsatt og behandlet i perioden viser en liten forskjell under mindretalls- og flertallsregjering noe som kan gi støtte hypotesen H1. Rent kronologisk er det riktig å si at Stortingets endringsaktivitet og mer liberale holdninger til forslagene (ikke avvisning) var høyere under mindretallsperioden, og ble redusert under flertallsregjeringen.

### **(2) Dokument 8-forslag og H5**

Som figur 4K viser er det i KUF- og finanskomiteen fremmet ett forslag fra posisjonspartiet Venstre i 2001-2005, og ingen av posisjonspartiene fra 2005-2009. Det er med andre ord et totalt seks posisjonspartier fra 2001-2009 som fremmer et privat lovforslag. En forklaring er at posisjonspartiene i større grad fremmer sakene sine gjennom sine kollegaer i Regjeringen. På denne måten er sannsynligheten for gjennomslag kanskje like stor som om det fremmes et

dokument 8-forslag uten at partiet fremstår som splittet mellom partikollegaene i Regjering og Stortingsgruppen.

#### 4.1.8 Anmodningstiltak

Anmodningsvedtak er som redegjort for på side 38, vedtak fattet i Stortinget som formuleres ”Stortinget ber Regjeringen”. Dette er en mulighet Stortinget har til å instruere Regjeringen levere enten forslag til endringer, strykning eller tillegg i lovverk budsjett eller opplysninger. I perioden 2001-2005 og 2005-2009 fordelte vedtatte anmodningsvedtak seg slik for hele Stortinget:

**Figur 4.7** Antall anmodningsvedtak vedtatt av Stortinget totalt

2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
141	247	181	171	9	20	24	35

Kilde: stortinget.no

Som vi kan se er det en stor nedgang fra perioden med mindretallsregjering til en flertallsregjering. I perioden 2001-2005 ble det bifalt 734 slike anmodninger totalt, mens kun 88 slike anmodninger ble bifalt i perioden 2005-2009. Dette er en kraftig reduksjon. Anmodningsvedtak har begrenset konsekvenser selv om det er et Stortingsvedtak. Men likefult er det et vedtak som pålegger Regjeringen å foreta seg noe ovenfor Stortinget uavhengig av om Regjeringen ønsker det eller ei. Regjeringen er pliktig til å utøve slike vedtak og må hvert år rapportere om status for oppfølging av anmodningsvedtak i Stortingsmelding nr 4 fra statsministerens kontor som behandles i kontroll- og konstitusjonskomiteen. Her utkviteres anmodningene og departementene viser til konkret oppfølging av de ulike anmodningene, mens kontroll- og konstitusjonskomiteen følger opp sakene og bemerker om komiteens flertall er tilfreds eller ei. Oppfølgingen av vedtakene var slik i perioden 2001-2009:

**Tabell 4.8** Anmodningsvedtak og oppfølging 2001-2009

	-1	-2	-3	-4
Stortingssesjon	Antall vedtak (N)	Fulgt opp	Definitivt ikke fulgt opp	Forsiktig ev. ikke samstemt kritikk
<b>2001-2002</b>	141	130	0	11
<b>2002-2003</b>	247	215	1	31
<b>2003-2004</b>	181	166	2	13
<b>2004-2005</b>	171	157	0	14
<b>2005-2006</b>	9	8	0	1
<b>2006-2007</b>	20	16	0	4
<b>2007-2008</b>	24	21	0	3
<b>2008-2009</b>	35	34	0	1
<b>Hele perioden</b>	828	747	3	78

Kilde: Tommy Knudsen 2011 (koorespondanse)

De fleste forslagene blir fulgt opp av Stortinget. En gjennomgang av anmodningsvedtakene viser at de forslagene som ikke følges opp enten i vedtak er gjennomført eller endret av Stortinget. I noen tilfeller er det et tolkningsspørsmål om Regjeringen faktisk har gjennomført et slikt vedtak etter intensjonen til Stortinget.

Antall anmodningsvedtak som oppnår støtte fra minst et flertall i Stortinget og blir vedtatt er et aspekt ved Stortingets maktutøvelse. I så måte bekrefter dette antakelsen i hypotese 1.

### (1) Anmodningsvedtak - H4 og H5

Hypotese fire antar at opposisjonens bruk av anmodningsvedtak øker under en flertallsregjering, mens hypotese fem antar at posisjonspartiernes fremsettelse av anmodningsvedtak reduseres under flertallsregjering. Det er svært tidkrevende å spore hvem som først foreslo anmodningsvedtakene. Dette krever en større gjennomgang av referatene til Stortingets vedtak og referat. Av pragmatiske grunner har vi derfor valgt å prioritere bort en slik undersøkelse fordi eventuelle funn ikke er avgjørende for å få bekreftet/avkreftet hypotesene.

#### 4.1.9 Uenighetsindeksen

Norsk Samfunnsvitenskapelige database har laget en indeks hvor hvert parti holdes som referanse mot de andre partiene med en oppstilling av prosent uenighet i voteringene. Dette er interessant fordi det gir oss et totalbilde av hvem partiene er enige og uenige med, lojalitet

mot medpartier i posisjon eller opposisjon. Dersom det er liten forskjell på posisjonen og opposisjonens uengighet uavhengig av regjeringens form svekker dette hypotesene om at regjeringens form har innvirkning på Stortingets makt. Er både posisjon og opposisjon mye enig ligger det et potensial for samarbeid i Stortinget mellom alternative konstellasjoner enn kun de som er representert i Regjering, noe som igjen kan øke sannsynligheten for at Regjeringen går på nederlag i Stortinget. Dersom posisjonspartiene er enige, mens opposisjonspartiene er uenige med posisjonspartiene kan dette indikere at sannsynligheten for slike alternative flertall i Stortinget er mindre. Ved å undersøke voteringene i KUF- og finanskomiteen fra 2001-2005 og 2005-2009 får vi denne tabellen:

**Tabell 4.9** Uenighetsindeks for posisjon/opposisjon i KUF- og finanskomiteen – stortingsperiodene i snitt

Posisjonspartienes uenighet					
År		01/05	05/09	01/05	05/09
Parti A	Parti B	KUF	KUF	Finans	Finans
KrF	V	1,4		0,8	
V	H	1,5		0,6	
H	KrF	0,6		0,5	
SV	DNA		0,7		0,3
DNA	Sp		0,6		0,3
Sp	SV		0,7		0,3

Opposisjonspartienes uenighet					
År		01/05	05/09	01/05	05/09
Parti A	Parti B	KUF	KUF	Finans	Finans
SV	FrP	79,5		77,5	
	Sp	25,3		29,4	
DNA	SV	28		42,6	
	FrP	73,7		65,6	
FrP	Sp	68,5		63,8	
Sp	DNA	21,1		39,2	
KrF	FrP		49		56,2
	H		30,4		34,1
V	KrF		21,8		33,7
	H		26,7		26,4
H	FrP		37		43,1
FrP	V		47,6		50,9

Kilde: Norsk Samfunnsvitenskapelig database 2012

Tabellen viser en stor endring fra 2001-2005 til 2005-2009. Tidligere eller kommende posisjonspartier var uenige i fra 42,6 prosents uenighet (SV og AP i finanskomiteen 2001-2005) til 21,2 prosent (Senterpartiet og Arbeiderpartiet KUF-komiteen 2001-2005). Når partiene kom i posisjon var uenigheten på mellom 1,5 prosent (Venstre og Høyre KUF-komiteen 2001-2005) til 0,3 prosent (SV/DNA/Sp Finanskomiteen 2005-2009). Det er ikke overaskende at partiene blir mer enig med hverandre når partiene sammen sitter i Regjering fordi mange viktige avklaringer og forhandlinger foregår i Regjeringen før et felles forslag presenteres. Men graden av enighet mellom posisjonspartiene til forskjell fra uenigheten når de samme partiene var i opposisjon, er overaskende. Posisjonspartiene under 2001-2005 til 2005-2009 er omtrent like enige med hverandre med variasjoner på 1,2 prosentpoeng. Et annet funn er at opposisjonspartiene er mer uenige med hverandre under en flertallsregjering enn under en mindretallsregjering selv om variasjonene er relativt små. Dette kan forklares ved at partiene som i opposisjon under en flertallsregjering ikke trenger å forholde seg til kompromisser eller mulige samarbeid med en regjering som frister med gjennomslag. I opposisjon under en flertallsregjering kan partiene stemme på en måte som ligger nærmere partiets originale standpunkt. Det er allikevel overaskende at uenigheten mellom posisjonspartiene under både 2001-2005 og 2005-2009 i begge komiteer er så lik og så lav.

#### **4.1.10 Oppsummering Stortingets endringsmakt, H1,H3 og H5**

Hypotesene H1 og H3 bekreftes av funnene fra Stortingets endringsaktivitet. Antall lovforslag endret på av Stortinget, antall millioner/milliarder flyttet på av Stortinget etter Regjeringens forslag, antall dokument 8-forslag vedtatt og antall anmodningsvedtak fattet er gjennomgående og signifikant høyere under mindretallsregjering enn flertallsregjering. Det er en tydelig forskjell fra 2001-2005 og 2005-2009. Det er ingen andre faktorer som kan antas å forklare denne endringen enn endringen av Regjeringens form. Hypotesene 1 og 3 anses for å være bekreftet. Stortingets endringsmakt somenhetlig aktør øker under mindretallsregjering, og opposisjonens endringsmakt reduseres under en flertallsregjering. Hypotese 5 er vanskeligere å fastslå som bekreftet eller avkreftet. Posisjonspartienes aktivitet, særlig i forhold til foreslåtte dokument 8-forslag, endringer foretatt av Stortinget under lovforslag og statsbudsjett ser ut til å reduseres under en flertallsregjering. Men posisjonspartiene under en mindretallsregjering er også relativt passive i forhold til Stortingets opposisjon. Å si at posisjonspartienes endringsmakt reduseres under en flertallsregjering har noe støtte om vi ser

på frekvensen av antall endringer foretatt eller akseptert av posisjonspartiene. Men endringen er liten og marginal. En alternativ hypotese kan være at posisjonspartiene i Stortinget uavhengig om de eksisterer under en mindretalls- eller en flertallsregjering har en jevn lav aktivitet i Stortinget.

### **Stortingets maktressurser**

I kapittelet overfor har vi gjennomgått Stortingets endringsmakt som i ulike varianter formuleres i hypotesene 1, 3 og 5. I dette kapittelet går vi gjennom Stortingets maktressurser og hypotesene 2, 4 og 6. Stortinget og Regjeringens ressurser er viktige forutsetninger for maktutøvelse over dagsordenmakt. Hypotese 2 sier at Stortingets maktressurser øker under en flertallsregjering, hypotese 4 at opposisjonens maktressurser øker under en flertallsregjering, og hypotese 6 at posisjonspartienes maktressurser reduseres under en flertallsregjering.

#### **4.1.11 Stortinget og departementenes ressurser**

Stortinget og Regjeringen har et visst utgangspunkt for sin virksomhet betinget av budsjettmidler og antall ansatte. Dersom ressursituasjonen mellom Stortinget og Regjeringen er svært skjev vil den ene institusjonen ha sterkere forutsetninger for å realisere sine preferanse på bekostning av den andre institusjonens. Departementene er underlagt den ansvarlige statsråden og Stortinget forholder seg kun til statsråden. Det er derfor mest relevant å se på departementenes ressurser når man skal vurdere Regjeringen og Stortingets ressurser opp mot hverandre. Både antall ansatte og budsjettmidler er sentrale ressurser.

Data for partienes budsjetter før 2005 var ikke tilgjengelig og Stortingets forretningsorden krevde ikke at disse regnskapene ble gjort offentlig før 2005. Det fremgår ikke av disse regnskapene hvor mange ansatte gruppene har av politiske rådgivere, konsulenter med mer. Årsrapportene fra Stortinget som inneholder oversikt over antall administrative ansatte, var heller ikke tilgjengelig før 2004. Derfor er snittet i tabellen under for perioden 2001-2005 kun basert på data fra 2005 for budsjett og 2004-2005 for administrativt ansatte. Dette begrenser muligheten til å slutte noe som helst om utviklingstrekkene under mindretallsregjeringen til flertallsregjeringen, men det gir et visst oversiktsbilde. For departementene er alle tallene på antall ansatte offentlige i rapportene til Riksrevisjonens dokument:1.



Departementene og Stortinget får et generelt driftstilskudd over statsbudsjettet. Drift og administrasjon inkludert lønnskostnadene til departementet selv, mens andre budsjettposter til tiltak eller underlagte organ må trekkes fra for å få et klarere og mer sammenlignbart bilde av institusjonenes ressurser per se. Det sier ikke så mye om Regjeringens kapasitet ovenfor Stortinget om regjeringsadvokaten mottar 50 millioner mer i tilskudd det ene året. Det samme gjelder for Stortinget dersom tilskuddet øker til EOS-utvalget eller andre underliggende avdelinger i Stortinget. For å få mer sammenlignbare tall mellom de to institusjonene har vi derfor valgt å kun se på direkte finansiering av administrering og drift. Selv om det kan knyttes noen svakheter til en slik sammenligning ved at man for eksempel ikke inkluderer Riksrevisjonen som er Stortingets kontrollorgan, får man sammenlignbare tall over tid fra 2001-2009. Stortingets og departementenes ressurser er presentert i tabellen under:

**Tabell 4.10** Oversikt over budsjettmidler og ansatte i Storting og Regjering 2001-2009

Periode	01/05	05/09	Diff
Opposisjon	64263093	66563423	2300330
Posisjon	39651789	60408117	20756328

Tilskudd til Stortinget og administrativt ansatte

Periode	Snitt 01/05	Snitt 05/09	Differanse
Budsjett	735 751 600	858 552 500	122 800 900
Ansatte	157	425	268

Tilskudd til regjeringen (-regj.adv) og ansatte i dep

Periode	Snitt 01/05	Snitt 05/09	Differanse
Budsjett	155 811 500	194 755 750	38 944 250
Ansatte	3 382	4 184	801

Kilde: Riksrevisjonen dokument:1 og Finansdepartementet St.prp.1 2001-2009, Stortingets årsrapporter 2004-2009

Midler til partigruppene fordeles etter oppslutning i stortingsvalget med et lite ekstratilskudd til opposisjonen. Samlet sett er det allikevel slående at forskjellen mellom opposisjon og posisjon i 01/05 pr år i snitt tilsvarte en forskjell på 24 millioner, mens den i 05/09 tilsvarte en forskjell på 6 millioner. Opposisjonens partigrupper hadde altså 24 millioner mer i økonomiske ressurser enn posisjonen 01-05, mens forskjellen var på 6 millioner i 05/09. Under ett vokste partigruppenes ressurser med 122,8 millioner i tilskudd til Stortinget. Tilsvarende tall for Regjeringen var på 38,4 millioner i snitt pr år fra perioden 01/05 til 05/09.

Tabellen viser en vekst på 1440 ansatte i departementene totalt, et snitt på 801 flere ansatte pr år i 2005-2009 enn 2001-2005. Den største veksten kom i 2002 og 2005 med hhv. 437 og 687 flere ansatte. Veksten kom både som en følge av opprettelsen av nye departement og generelt vekst i forsvars-, utenriks-, og arbeids- og inkluderingsdepartementet. Det er vanskelig å forklare økningen, men det er heller ikke hensikten til oppgaven. Vi bemerker oss at departementene har en økning på antall ansatte, og sammenligner antall ansatte med Stortingets ansatte. Departementene hadde i snitt gjennom 2005-2009 38,9 millioner mer i driftsbudsjett enn for perioden 2001-2005. Sammenlignet med Stortingets økning på 122 millioner er det beskjedent, men Stortinget har også større driftsutgifter til representantenes leiligheter med mer. Den interessante sammenligningen kommer på antall ansatte i departementene med Stortingets administrasjon. Selv om ikke dette personellet er noen særlig god indikator på Stortingets makt, viser den et bilde som også budsjettet viser. Veksten i antall ansatte og budsjettene er høyere på Stortinget enn i departementene. Ifølge hypotesen øker Stortingets ressurser under flertallsregjering. Dette støttes i funnene ovenfor, men vi kjenner ikke til utviklingen i forkant som kan ha steget jevnt i mange år uavhengig av regjeringens form. Men mer enn en dobling av antall ansatte i Stortinget pr år i snitt mellom sesjonene er en solid vekst uavhengig av tidligere vekst.

#### **(1) Ressurser – H4**

Hypotese nummer 4 vil for ressurser formuleres som at opposisjonens maktressurser øker under en flertallsregjering. Om tallene på partienes budsjett legges til grunn, stemmer ikke dette da opposisjonens vekst var på 2,3 millioner, mens veksten til posisjonspartiene var på 20,7 millioner. Den største veksten fra år til år i antall ansatte i departementene kom også under mindretallsregjeringen 2001-2005. Veksten under flertallsregjeringen 2005-2009 var lavere fra år til år, men dette kan også skyldes den forhenværende veksten i antall ansatte i departementene og trenger ikke være en indikator på at det er noen sammenheng mellom regjeringens form og veksten i ressurser i departementene eller for den sags skyld, veksten i Stortingets administrative ansatte.

#### **(2) Ressurser – H6**

Hypotese seks kan omskrives som at posisjonspartiernes maktressurser reduseres under flertallsregjering. Om man sammenligner veksten i posisjonens maktressurser som i budsjettet

til partiene med veksten til opposisjonen stemmer ikke dette. Opposisjonens vekst er moderat og veksten til posisjonen er betydelig. Opposisjonen har fortsatt mer ressurser, men hypotesen henspiller på relativ vekst fra 01-05 til 05-09. Dataene over partienes ressurser stemmer ikke med denne hypotesen.

#### 4.1.12 Spørsmål og interpellasjoner

Som redegjort for under kapittelet om forskningsdesign, er det fire hovedtyper med spørsmål som Stortinget kan stille til Regjeringen. En gjennomgang av disse spørsmålene for perioden 2001-2005 og 2005-2009 viser følgende:

#### 4.11 Ordinære spørsmål (må kalles det samme som i forskningsdesignkap)

Sesjon	Pos	Opp	Diff
01/05	62,25	363,5	301,25
05/09	24,4	208,8	184,4
Diff	-37,85	-154,7	

Kilde: Rasch, Nordkvelle, Geelmuyden 2012 (kommer)

#### 4.12 Muntlige spontane spørsmål

Sesjon	Pos	Opp	Diff
01/05	18	142	124
05/09	11,6	101,4	89,8
Diff	-6,4	-40,6	

Kilde: Rasch, Nordkvelle, Geelmuyden 2012 (kommer)

#### 4.13 Skriftlige spørsmål til skriftlig besvarelse

Sesjon	Pos	Opp	Diff
01/05	36,5	800	763,5
05/09	82,5	1388	1305,5
Diff	46	588	

Kilde: Stortinget.no

#### 4.14 Interpellasjoner

Sesjon	Pos	Opp	Diff
01/05	7,25	28	20,75
05/09	13,75	53,75	40
Diff	6,5	25,75	

Kilde: Stortinget.no

For alle typer spørsmål og interpellasjoner øker frekvensen i snitt pr år fra perioden 01-05 til 05-09. Stortinget er mer aktivt og stiller flere spørsmål og interpellasjoner fra 01/05 til 05/09.

Spesielt er det opposisjonen som benytter seg av muligheten til å stille spørsmål. Posisjonspartiene er ikke helt fraværende, men i prosent av opposisjonen er dette betydelig lavere. Spørsmål til skriftlig besvarelse er det som øker aller mest med en positiv differanse i snitt per periode på over 600. Hypotese 2 under dette kapittelet sier Stortingets spørsmålsaktivitet øker generelt under en flertallsregjering. Dette bekreftes av funnen gjengitt i tabellene ovenfor.

### **(1) Spørsmål og interpellasjoner - H4 og H6**

Hypotese 4 og 6 kan omskrives under dette punktet til (H4) opposisjonens maktressurser øker under en flertallsregjering og posisjonspartiernes maktressurser reduseres under en flertallsregjering. Opposisjonens spørsmålsaktivitet øker betydelig under en flertallsregjering, mens posisjonspartiernes spørsmål reduseres i prosent om enn ikke i antall. Tabellene støtte gir dermed begge hypotesene. Vi vet ikke hvordan utviklingen for antall spørsmål har vært forut for periodene vi analyserer, men den prosentvise økningen er svært betydelig. Når antall (N) spørsmål fra 2001-2005 for mange spørsmålstyper var relativt beskjeden til en mangedobling under flertallsregjeringen, er dette allikevel en tydelig markør som støtter begge hypotesene.

#### **4.1.13 Kontroll- og konstitusjonskomiteen**

Aktiviteten til kontroll- og konstitusjonskomiteen på Stortinget skal kontrollere at Regjeringen og forvaltningen driver på lovlig vis og i tråd med Stortingets vedtak. Komiteen behandler også fremsatte forslag som omhandler grunnlov og statsforfatningen. Hypotesen antar at Stortinget møter en sterk flertallsregjering øker bruken av tilgjengelige maktressurser. Dersom Stortinget vil benytte seg mer av formelle virkemidler som kontroll, revisjon, høringer og fremsettelse av alternative forslag. Tabellen under viser en kartlegging av kontroll- og konstitusjonskomiteens aktivitet i perioden 2001-2009.

**Figur 4.15** Kontroll- og konstitusjonskomiteens saker til behandling 2001-2009

Sesjon	01/05 snitt	05/09 snitt	Differanse (N)
Grunnlovsforslag	25,25	25	-1
Ot.prp.	2	0,5	6
St.meld.	4	1,5	-10
Riksrevisjonrapport	19	23,25	17
EOS-utvalget	1	1,5	2
Ombud	1,75	2,5	3
Ant høringer	4,25	4	-1
Særlige undersøkelser	1,5	2,75	5
Øvrige saker	4,75	5,75	4
Dokument 8	2,75	1,25	-6
<b>Totalt ant saker</b>	<b>66,25</b>	<b>68</b>	<b>67,13</b>

Kilde: Stortinget.no

Tabellen viser ingen faste mønstre for aktiviteten til kontroll- og konstitusjonskomiteen fra perioden med mindretall i 2001-2005 til perioden med flertallsregjeringen 2005-2009.

Spesielt oppsiktsvekkende er det at antall høringer i komiteen ikke har økt da man kan anta at Stortinget under en flertallsregjering, vil benytte seg av denne anledningen for å kritisere Regjeringen for dårlig oppfølging av Stortingets vedtak. Rapporter fra Riksrevisjonen øker i omfang med 17 flere rapporter avlagt i 2005-2009 enn 2001-2005.

#### **(1) Kontroll- og konstitusjonskomiteen – 4H**

Gjennomgangen av kontroll- og konstitusjonskomiteens behandling av type saker viser ingen større endringer fra 2001-2005 og 2005-2009. I den grad type og antall saker til behandling kan si noe om komiteens oppgaver og opposisjonens benyttelse av maktressurser. Det ble avlevert 17 flere rapporter fra Riksrevisjonen i siste sesjon, fem flere særlige undersøkelser av konkrete saker, eller ser man en reduksjon i antall saker som behandling av representantforslag (dok 8) og 10 færre Stortingsmeldinger til behandling i komiteen. Spørsmålet er om disse mindre endringene kan brukes for å si noe som helst om forholdene i komiteen under en mindretallsregjering og flertallsregjering.

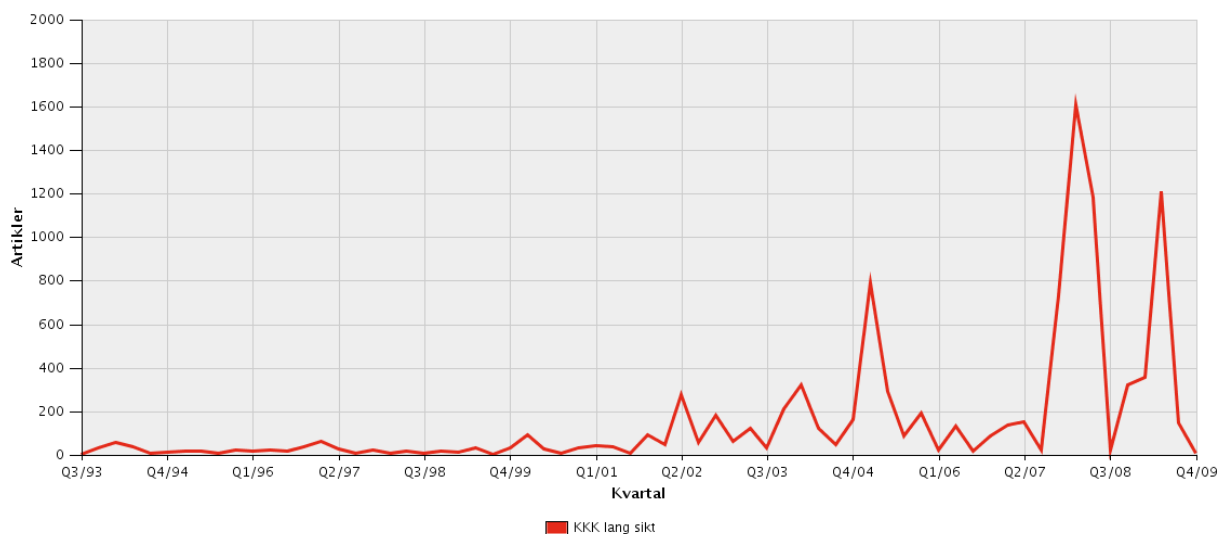
## (2) Kontroll- og konstitusjonskomiteen og H6

Funnene fra tabell 4H viser at det er lite endringer i aktivitet fra periode med flertall eller mindretall. Av saker komiteen selv kan initiere er det stort sett det samme antall saker som fremmes og behandles i komiteen. Målt i antall og type saker til behandling kan det se ut som at det ikke er store forskjeller i komiteens arbeid. Observasjonene er også gjort over 2001-2009, og det kan være et for lite utvalg for å si noe endelig om endringer i kontroll- og konstitusjonskomiteen i forhold til mer langsiktige utviklingstrekk i komiteen etter at det er en mindretalls- eller flertallsregjering på plass.

### 4.1.14 Kontroll- og konstitusjonskomiteén og media

Som både Christensen m.fl. (2002:43-44) og Nordby (2004:201-2002) skriver, har Kontroll- og konstitusjonskomiteén fått flere verktøy og mindretallet i komiteen har fått tilgang på å benytte seg av ulike tiltak for å kontrollere Regjeringen. Siden komiteen ble opprettet i 1993 (ibid) har stortingets forretningsorden blitt endret flere ganger for å utvide komiteens verktøykasse. Et inntrykk fra mediene og Nordby (ibid) er at komiteen har blitt jevnt styrket over tid. Et raskt søk på A-tekst gir oss følgende oversikt over antall artikler ”Kontroll- og konstitusjonskomiteén” er nevnt i norske medier fra slutten på sesjonen 1997/1998 og 2008/2009:

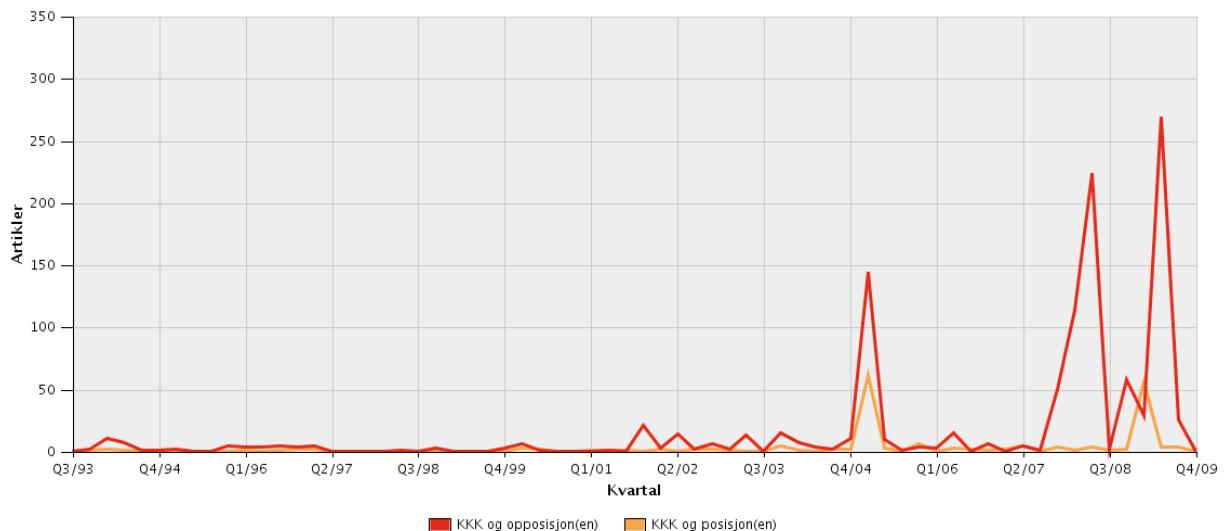
**Tabell 4.16** Dekning over tid i norske medier for ”Kontroll- og konstitusjonskomiteén”



Kilde: Retriever.no

Dekningen er jevnt lav fra 1997 til omtrent andre kvartal i 2002, hvor variasjonen øker med tre store topper 4.kvartal 2004, 4/1.kvartal 2007/2008 og en siste 1./2.kvartal 2009. Antall medietreff i A-tekst hos Retriever måler kun antall ganger et bestemt søkeord dukker opp i mediene over en viss periode. Dersom det er et treff kan det både være på NRK Dagsrevyen med 1 million seere, eller Finnmarks Dagblad. Men det viser allikevel hvor ofte en nyhet handler om komiteen. Utfra dette målet kan det se ut som Nordby sier, at det er en jevnt økende dekning av komiteen. Dersom man selekterer ut komiteen med søkeordet ”opposisjon(en)” og ”posisjons(en)” ser vi at det også er flere treff med opposisjonen enn posisjonen:

**Tabell 4.17** Deknings over tid i norske medier for ”kontroll- og konstitusjonskomiteen og opposisjon/posisjon



Kilde: Retriever.no

Tabellen viser at opposisjon nær alltid har en høyere dekning sammen med komiteen, enn posisjon(en). Dette forklarer inntrykket vi sitter med om at opposisjonen er mer assosiert med komiteen enn posisjonen, selv om ikke øvrige tall over endringer av komiteens aktivitet bekrefter dette. Det kan være selve saksbehandlingen i komiteen er mer løftet ut av politikken siden endringene i type saker under mindretalls- og flertallsregjeringer er marginal, men at komiteen er en mulighet for å sette dagsorden og rette kritikk mot Regjeringen.

#### 4.1.15 Antall dokument 8-forslag fremsatt

Antall private lovforslag fremsatt fra Stortingsrepresentantene sier noe om aktiviteten i Stortinget og i hvor stor grad Stortingsrepresentanter på egne vegne uten omsyn til Regjeringen fremmer egne lovforslag. Motivasjonen bak slike forslag kan være å sette søkelyset på en viktig sak for Stortinget som de kan generere oppmerksomhet på, saker representantene vet at Regjeringen får kritikk for å gå imot, saker media selv er opptatt av, eller ønske om å få flertall for sitt forslag. Slike fremsettelser er en indikator uansett motivasjon på hvor ofte Stortingsrepresentantene ikke går innom Regjeringen for å fremme lovforslag.

**Figur 4.18** Antall foreslåtte dokument 8-forslag totalt

Sesjon	Foreslåtte
2001-2002	155
2002-2003	167
2003-2004	126
2004-2005	111
2005-2006	113
2006-2007	149
2007-2008	189
2008-2009	158
Sum	1168
Snitt	146

Kilde: Stortinget.no

I tabellen ser vi at det er flere forslag som settes frem 50 flere forslag under flertallsregjeringen. En økning på i underkant ni prosent. Det er en beskjeden økning, men tendensen gir allikevel støtte til hypotesen om at Stortingets maktressurser øker under en flertallsregjering.

#### (1) Dokument 8-forslag fremsatt – H4

Som vi har vært inne på tidligere kan antall dokument 8-forslag si noe om graden av ønske fra opposisjonen til å endre på blant annet en lov, budsjett eller å sende en anmodning til Regjeringen om å komme tilbake med en vurdering eller forslag til Stortinget. Det er også et virkemiddel hvor et forslag fremlagt må behandles i fagkomiteen og innstilling legges frem for Stortinget til vedtak. Det fremmer en sak på Stortingets agenda og Stortinget må ta



stilling til forslaget og/eller komiteens innstilling. Antall fremmed dokument 8-forslag fremsatt av opposisjonen og posisjon i perioden 2001-2009 er vist i tabellen:

Forskjellen på opposisjonen i perioden under mindretall og flertall er at det fremmes flere dokument 8-forslag av opposisjonen under flertallsregjering enn mindretallsregjering. Dette kan selvfølgelig være tilfeldig, men økningen er på over 25 prosent fra 2001-2005 til 2005-2009 (N=22).

**Figur 4.19** Dokument 8-forslag fremsatt av parti 2001-2005 og 2005-2009

Dokument 8-forslag				
Fremmet av	2001-2005	2005-2009	Prosent 01/05	Prosent 05/09
SV	15,83	0	18,41	0
A	6,66	0	7,74	0
SP	16	0	18,6	0
KrF	0	12	0	11,11
V	1	11	1,16	10,19
H	0	30	0	27,78
FrP	44,17	55	51,36	50,93
KP	4	0	4,65	0
Sum	86	108		
Sum opposisjon	85	108		
Sum posisjon	1	0		

Kilde: Stortinget.no

## (2) Dokument 8-forslag og H6

Antallet private lovforslag fremmet av posisjonspartiene uavhengig av vedtak er både i KUF-komiteen og finanskomiteen svært lavt. Venstre fremmet et privat lovforslag mens de satt i Regjering, mens ingen privat lovforslag er sendt under flertallsregjeringen 2005-2009. Det kan enten bety at antall dokument 8-forslag fremsatt av posisjonspartier er en dårlig indikator på Stortingets makt ovenfor Regjeringen fordi det uansett skjer svært sjelden, eller at det er svært vilkårlig

#### 4.1.16 Riksrevisjonen

Riksrevisjonen foretar revisjon av statens midler på vegne av Stortinget. Et enkelt mål på omfanget av Riksrevisjonens innflytelse og mulighet til å samle informasjon på Stortingets vegne fra forvaltning og Regjeringens oppfølging av Stortingets vedtak er Riksrevisjonens ressurser. I perioden fra 2001-2009 ser Riksrevisjonens budsjett slik ut:

**Figur 4.20** Antall ansatte og regnskap for Riksrevisjonen 2001-2009

Sesjon	Snitt 01/05	Snitt 05/09	Differanse
Ansatte	484,5	514,6	30,1
Regnskap	282 392 999	366 900 000	84 507 001

Kilde: Riksrevisjonens dokument 1 2001-2009

#### (1) Riksrevisjonen – H4 og H6

Riksrevisjonen avleverer flere rapporter til Stortinget under flertallsregjeringen enn mindretallsregjeringen, og har fått en økning i midler og ansatte på hhv. 30,1 årsverk pr år i 2005-2009, og 84,5 millioner mer pr år under samme periode versus 2001-2005. Dette er en viktig forutsetning for at Stortingets opposisjon kan utøve en kritisk kontroll av posisjonens partikollegaer i Regjering. Riksrevisjonen er en ressurs for Stortinget som også Stortingets opposisjon kan benytte seg av for å innhente opplysninger om Regjeringens gjøren og laden innenfor de fleste områder. En åpenbar mulighet for å utøve makt.

#### 4.1.17 Antall saker til behandling.

Stortingsrepresentanter og opposisjonen har lite å gjøre under en flertallsregjering melder Aftenposten 31.mai 2010 (Aftenposten 31.05.10) med følgende betraktninger:

Det er forsommer og «innsput» på Stortinget. Eller er innsput det rette ordet? Lunting eller daffing er kanskje mer dekkende. Etter at dagens spørretime er unnagjort, og alle har spasert ut i vandrehallen, skjer det ikke noe mer i salen den dagen. Det er øde over vannene. Og dette skal være den tiden av året hvor representantene før jobbet natt og dag, hvor møtene strakte seg ut på morgenkvisten, hvor regjeringers skjebne hang i en tynn tråd og det var hestehandler i mang en krok?

Tabellen under viser en forholdsvis jevn aktivitet på mange områder. Unntaket er oppgangen i skriftlige spørsmål og i innstillinger som "Innst. S." i saker for Stortinget. Disse følger en jevnt økende trend. Antall anmodningsvedtak har gått ned med i snitt 161,5 vedtak pr år. I den

grad antall saker er en indikator på arbeidet i Stortinget, ser det ut som at aktiviteten under ett har gått opp i perioden 2001-2009. Stortinget er mer aktivt vedrørende spørsmål, antall møter, innstillinger avgitt og i det hele tatt. Det er selvfølgelig stor forskjell om saken som teller som ”en” i tabellen omhandler reform av helsevesenet eller en norsk-japansk skatteavtale, men samlet i et så stort antall indikatorer på Stortingets aktivitet nyanserer det bilde i sitatet overfor.

**Figur 4.21** Totalt antall saker behandlet av Stortinget i snitt pr periode 2001-2009

<b>Behandlede saker</b>	Snitt 01-05	Snitt 05-09	Diff
Proposisjoner L	107,75	90,5	-17,25
Proposisjoner S	86	94,75	8,75
Stortingsmeldinger	48,75	37,75	-11
<b>Innst fra komite og presidentskap</b>			
Innst. S	282,75	321	38,25
Innst. L	113,5	102,5	-11
<b>Besvaret spørsmål og interpellasjoner</b>			
Skriftlige spørsmål	834,25	1469,5	635,25
Interpellasjoner	34	66,75	32,75
Muntlige spørsmål	143	122	-21
Ordinære spørsmål	385,75	255,75	-130
<b>Redegjørelser fra regjeringen</b>			
Redegjørelser	9,75	9,5	-0,25
<b>Møter i stortinget og avdelingene</b>			
Lagtinget	13	15,5	2,5
Odelstinget	41,25	42,75	1,5
Stortinget	101,5	100	-1,5
<b>Anmodningsvedtak*</b>			
Anmodningsvedtak	183,5	22	-161,5
Sum	2502,25	2859,25	357

Kilde: Årsrapportene Stortinget 2005 og 2009

### (1) Saker til behandling og H6

Av figur 4F er det en gjennomgang av antall saker til behandling er det noe endring i antallet saker fra perioden 2001-2005 og 2005-2009. Antall proposisjoner til behandling av hele Stortinget reduseres med i snitt 17,25 pr år i 2005-2009 enn 2001-2005. Antall

anmodningsvedtak reduseres med 161,5, og for både muntlige og ordinære spørsmål er det en nedgang. Antall skriftlige spørsmål øker med hele 635 i snitt pr år, antall innstillinger til Stortinget øker med 38,25 og det er 32 flere interpellasjoner i snitt pr år. Dette er relativt store endringer da tallene er i snitt pr år for perioden 2001-2005 og 2005-2009. Dette kan gi støtte til tesen om at posisjonspartienes endringsmakt reduseres under flertallsregjering fordi vi av andre tabeller har sett at mange forslag som dokument 8-forslag og spørsmål fremmes av opposisjonen både under mindretall og flertall. Og dersom opposisjonen står for størsteparten av disse endringene, er det synonymt med at posisjonspartiene i mindre grad benytter seg av disse ressursene. Betinget av om antall og type saker er en indikator på Stortingets aktivitet og igjen makt eller vilje til makt, gir dette en støtte til hypotesen om at posisjonspartienes aktivitet under områder som ikke er direkte endringsmakt, men vilje til makt gjennom bruk av forslagsretten i dokument 8-forslag, spørsmål mot Regjering, anmodningsvedtak er redusert under en flertallsregjering.

#### **4.1.18 Oppsummering Stortingets maktressurser**

I oversikten over antall saker behandlet av Stortinget ser vi en større endring på noen områder. Dette er en overordnet indikasjon på at Stortingets opposisjon benytter seg av flere maktressurser under en flertallsregjering enn en mindretallsregjering. På antall fremsatte dokument 8-forslag, spørsmål og interpellasjoner stilt til Regjeringen og kontroll- og konstitusjonskomiteens aktivitet er det en tydelig tendens til at bruken av disse virkemidlene øker under en flertallsregjering vs mindretallsregjering. Hypotese nr 2 får støtte i de mål denne oppgaven har valgt å benytte seg av for å vurdere Stortingets maktressurser. Det samme er tilfelle for hypotese 4, da det oftest er opposisjonen som står for denne økningen av aktivitet. Hva gjelder H6 er det som for H5, vanskelig å avgjøre fordi differansen mellom posisjonspartiene under en mindretallsregjering og posisjonspartiene under en flertallsregjering ikke er spesielt store. Det kan se ut som at posisjonspartiene er lojale mot sin "egen" Regjering og ikke kontrer Regjeringens forslag med alternative forslag eller andre virkemidler som ville satt agenda i Stortinget på bekostning av Regjeringens. I dataene som er samlet inn er det hvert fall en klar forskjell på Stortingsperioden 2001-2005 og 2005-2009 hva gjelder bruken av disse ulike virkemidlene.

## 5 Konklusjon

I oppgaven har jeg gjennom å anvende maktbegrepet til både Robert Dahl (maktens første ansikt) og Bachrach og Baratz (maktens andre ansikt) foretatt en operasjonalisering av Stortingets makt overfor Regjeringen. Deretter har vi samlet inn empiri som igjen er analysert. Hypotesene H1,H2,H4,H5 og H6 støttes av sentrale data for oppgaven, mens H3 må undersøkes nærmere før man endelig kan avkrefter dem. Det totale bildet er at det er store nyanser i hvordan Stortingets makt endres når man går fra mindretallsregjering til en flertallsregjering. Stortingets endringsmakt reduseres noe, mens Stortingets maktressurser øker.

### 5.1.1 Stortingets flere ansikt

Sammenligningen av stortingsperiodene 2001-2005 og 2005-2009 er et godt case for å teste hypotesene. Det er ingen store endringer i grunnloven eller Stortingets forretningsorden. Selv en endring av mandatfordelingen ville ikke gitt nevneverdig utslag på regjeringsdannelsen eller partisammensetningen. Forhold som teoretisk antas å forårsake variasjoner i Stortingets makt som enten endringer i formelle spilleregler og grunnloven eller sedvane gjør at vi øker sannsynligheten for å ikke sammenligne epler og pærer.

Stortingets endringsmakt er målt ved å analysere Stortingets endring av Regjeringens lovforslag og statsbudsjettet. I lovsakene ble prosenten av lovforslag endret på i snitt redusert med 14 prosentpoeng i både KUF-komiteen og finanskomiteen fra 2001-2005 til 2005-2009. I KUF-komiteen 2005-2009 ble 85 prosent vedtatt som foreslått fra Regjeringen, mens finanskomiteen 2001-2005 står for den høyeste prosenten endrede forslag med 36 prosentpoeng. På statsbudsjettet er det samme trend med 387 millioner mer flyttet på i snitt hvert år i KUF-komiteen i 2001-2005 enn 2005-2009, med tilsvarende tall i finanskomiteen på 3,2 milliarder. Men selv under flertallsregjering forekommer endringer på i snitt 1,1 mrd og 36 millioner for hhv. Finanskomiteen og KUF-komiteen. Utfallet av fremsatte dokument 8-forslag under de samme komiteene varierer. Antall vedtatte dokument 8-forslag reduseres med i snitt 4,5 forslag pr sesjon under hele perioden, og antall avviste forslag doubles. Både forslag som fører til anmodningsvedtak, eller som legges ved protokollen ser ut til å holde seg på samme nivå begge periodene. Antall anmodningsvedtak er den indikatoren som markerer størst endring. Fra et snitt på 183,5 pr sesjon i perioden 2001-2005, synker antall vedtatte

anmodningsvedtak til i snitt 22 pr sesjon i perioden 2005-2009. Uenighetsindeksen bekrefter mange av de samme funnene. Når partier går fra å være opposisjonspartier til å bli posisjonspartier forsvinner den tidligere uenigheten i stemmegivning fra medio 20-30 prosentpoeng, til rett omkring 1 prosentpoeng. Funnene under Stortingsmakt stemmer med hypotese nr 1,3 og 5 som sier at Stortingets endringsmakt øker under mindretallsregjering, opposisjonens endringsmakt reduseres under en flertallsregjering og posisjonspartienes endringsmakt reduseres under flertallsregjering. Disse hypotesene er bekreftet av målingene som er foretatt.

Stortingets maktressurser og evne til å sette dagsorden er målt med seks ulike indikatorer. Stortinget og departementenes ressurser tegner ikke noe enhetlig bilde av endringene fra mindretalls- til flertallsregjering. Det er en generell økning i ressursene til både Stortinget og Regjeringen, men det er en større økning i antall ansatte i departementene med et snitt på 801 flere per sesjon i perioden 2005-2009 enn 2001-2005. I tillegg har partigruppene til posisjonspartiene 39 millioner i snitt per sesjon i 2001-2005, men 60,4 millioner i 2005-2009. Opposisjonen hadde et kraftig overtak i 2001-2005 med 24 millioner kroner mer enn posisjonen. Dette gapet ble redusert til ca 6 millioner i 2005-2009. Antall spørsmål og interpellasjoner som ble fremmet øker betraktelig fra 2001-2005 til 2005-2009. Spørreundersøkelsen av Rasch fra 2005 (2011:386) til årsakene for bruk av spørsmål hos stortingsrepresentantene bekrefter den teoretiske antakelsen av at dette er et middel for å sette dagsorden i saker som vanligvis ikke får oppmerksomhet. Kontroll- og konstitusjonskomiteens aktivitet holder seg jevn gjennom begge periodene. Antall og type saker er i stor grad de samme. Det er noen færre grunnlovsforslag, stortingsmeldinger, høringer og dokument 8-forslag til behandling, men noen flere rapporter fra Riksrevisjonen, særlige undersøkelser av enkeltsaker og odelstingsproposisjoner. Dette er ikke store endringer, og odelstingsproposisjonene kan forklares av endringene som Stortinget vedtok i valgordningen 2002/2003. De fleste anmodningsvedtakene følges også opp uten merknader fra kontroll- og konstitusjonskomiteen. Det kan virke som at komiteens formelle virksomhet er løftet ut av politikken. Et søk i mediedatabasen Retriever viser at komiteen har om lag 3-4 ganger så mange treff sammen med søkeord som "opposisjon(en)" enn "posisjon(en)". En mulig forklaring er at komiteen utover den formelle saksbehandlingen benyttes som et verktøy for å reise saker på dagsorden. Antall dokument 8-forslag som fremmes går i snitt pr sesjon opp med 12,5 forslag fra 2001-2005 til 2005-2009. Samlet gir disse funnene støtte til

hypotesene 2 og 4 om at både Stortingets og opposisjonens maktressurser øker under en flertallsregjering. Hypotese 6 sier at maktressursene til posisjonspartiene reduseres under en flertallsregjering. Dataene viser en økning i bruk av maktressursene, men om man sammenligner posisjonspartiene under mindretallsregjering og flertallsregjering er det ingen store endringer i indikatorene som benyttes i oppgaven.

### **5.1.2 Teori og empiri**

Påstandene om Stortingets makt er mange og strekker seg fra pessimisten Seip til optimisten Rommetvedt, men går også innom mer balanserte syn hos Olsen og Nordby. Stortingets formelle regler og verktøy har blitt endret i Stortingets favør og Stortingets økende praksis ved å for eksempel vedta anmodningsvedtak er eksempler på dette. Det er ingen overraskende slutning at et stortingsflertall i opposisjon har ført til mer makt i Stortinget. Norge har hatt mindretallsregjering fra 1985-2005, og mye kan gjøres på tyve år. Allikevel er det først når Stortinget får en flertallsregjering at man kan studere om Stortingets makt fortsetter å øke, reduseres noe, eller forsvinner. Dataene fra analysekapittelet kan tyde på et mer nyansert bilde av Stortingets makt. Stortingets ”nye” formelle verktøy som ikke avhenger av kontroll på et flertall av Stortingets representanter for å benytte seg av blir flittig brukt selv under en flertallsregjering. Endringsaktiviteten reduseres som sagt noe, men forsvinner ikke helt. Stortinget som institusjon, og særlig opposisjonen, er mer aktiv i 2005-2009, mens posisjonspartiene for begge perioder forblir lojale til Regjeringens forslag. Sagt på en annen måte virker Stortingets makt fortsatt potent, men graden av negativ eller positiv konklusjon over Stortingets makt avhenger av en vekting av hvor mye av Stortingets makt defineres av aktivitetene til posisjonspartiene eller opposisjonspartiene.

Diskusjonen om hvorvidt endringsmakt er et mål på Stortingets makt er viktig, men unyansert. Dersom antakelsene til kritikerne om målet stemmer, forhandler posisjonspartiene på Stortinget med egen Regjering i forkant av Regjeringens fremleggelse av forslag. Dette gjør at vi ikke får et fullstendig bilde av Stortingets makt dersom vi kun studerer Stortingets endringsaktivitet. Jeg støtter en slik innvending mot endringsmakt som mål på makt. Men dersom det er sant at Regjeringen og posisjonspartiene på Stortinget koordinerer og forankrer forslagene før de fremmes er det enda større grunn til å legge vekt på de endringene som blir foretatt i Stortinget av Regjeringens forslag. Dersom det etter koordinering og innspillsrunder

på bakrommet, foretas endringer i full offentlighet, er dette et enda klarer mål på det som hvert fall kan sies å være Stortingets makt. En innvending kan selvfølgelig være at dersom endringene er språklige eller kun justerer på små deler av Regjeringens forslag er ikke dette noe som gjør Stortinget spesielt mektig. Men usikkerheten knyttet til fremgangsmåter for å få innsikt i prosessene bak Regjeringens fremleggelse gjennom intervju er heller ingen sikker kilde til informasjon. Aktører vil alltid løpe risiko for å overvurdere gjennomslag for egne preferanser ved erindringer om egen rolle og ”preferansekamp” mellom posisjonspartiene og Regjeringen. Dette kan selvfølgelig unngås dersom spørsmålene formuleres motsatt, om Stortinget noen gang har vært opposisjonell mot sin egen fraksjon, tatt dissens, eller har klart å mobilisere motstand mot egen Regjering slik at forslag er sendt tilbake eller droppet. Etter gjennomgangen av Stortingets endringsmakt er det tydelig at Stortinget endrer både viktige og mindre viktige deler av en lov eller et budsjett. Jo sterkere koordineringen og forankringen av forslag er mellom Regjeringen og posisjonspartiene, jo sikrere blir målet på endringsmakt om Stortingets makt.

### **5.1.3 Empiri og validitet**

Sammenligningen av periodene er beskrevet i starten av konklusjonen. Validitet er et begrep som beskriver forholdet mellom fenomenet vi ønsker å si noe om, og om operasjonaliseringene virkelig måler det vi mener de skal måle (Hellevik 2002:102). Antall målemetoder som benyttes for å si noe om Stortingets endringsaktivitet og maktressurser forbedrer i seg selv validiteten. Jo flere observasjoner, jo sikrere er det at man kan si noe om Stortingets makt som er ”sant”. Målene som benyttes er basert på en seleksjon på en åtte års lang periode under to ulike regjeringer. Regjeringene er begge flerpartiregjeringer, og sammenlignbare, men ikke nødvendigvis representative for ”flertallsregjeringer” eller ”mindretallsregjeringer” generelt. Logikken kan endres dersom det var et parti i flertall eller mindretall i forhold til koalisjoner av partier. For det andre er deler av data begrenset på grunn av enten pragmatiske årsaker eller tid og ressurser. Stortinget og partienes ressurser før 2005, antall ansatte i Stortinget, og anmodningsvedtak ”fremmet av” hadde styrket validiteten betraktelig. Når dette ikke var mulig å hente inn som data i oppgaven, synker omfanget av slutningene vi kan trekke om Stortingets makt. For det tredje er det ikke gjennomført noen intervjuer med relevante aktører. Intervju er et av de mest attraktive aspekt ved casestudier. På grunn av ønsket om å analysere mest mulig deskriptiv statistikk og tid utgikk dette. Det er alltid knyttet en stor usikkerhet om verdiene av slike elite-intervjuer, men det hadde styrket



oppgaven dersom intervjuer var inkludert. Oppgaven undersøker ikke internasjonale avtaler eller Stortingets maktavgivelse til andre deler av samfunnet enn Regjering. Maktutredningen fra både 1982 og 2003 analyserer Stortingets makt sett i forhold til samfunnet mer generelt. Det har ikke oppgaven hatt mulighet til på grunn av ressurser. De konkrete målingene av endringsaktivitet har en høy validitet og kategoriseringen av disse kan foretas relativt enkelt ved å studere Stortingets referater og voteringsutskrift.

Endringsmålene er solide mål som er enkle å registrere og kategorisere. Under kapittelet om maktressurser er indikatorene og funnen mer åpne for tolkning og drøfting. Dette utfordrer validiteten i målene. Men oppgaven starter med en gjennomgang av Stortingets oppgaver og mulige indikatorer helt overordnet før en drøftning i kapittelet om forskningsdesign utleder konkrete hypoteser om forventninger til de empiriske undersøkelsene. Deretter oppsummeres funnene i lys av disse antakelsene. Dette er oppskriften på et forskningsdesign som skal gi høyere validitet. Under gjennomgangen av Kontroll- og konstitusjonskomiteén har vi gjort en overfladisk registrering av hvilke type saker som behandles. Dette trenger ikke å si noe om omfanget eller viktigheten av sakene som er oppe. Det er rimelig å anta at partiene investerer mindre prestisje i gjennomslag for sine preferanser dersom en sak vurderes som mindre viktig. Dersom man taper viktige saker kan det være en større indikator på om Stortinget har makt på bekostning av Regjeringens makt. Det gjør at validiteten i slutningen fra undersøkelsen av kontroll- og konstitusjonskomiteen er lav. Et annet mål som har validitetsproblemer er Riksrevisjonens ressurser. Undersøkelser av Riksrevisjonen viste seg å være vanskelig. Hvordan operasjonalisere Riksrevisjonen i forhold til posisjonen eller opposisjonens innflytelse? Referatene fra kontroll- og konstitusjonskomiteen inneholder ikke mye relevant informasjon som kan kaste interessante perspektiv på bruk av Riksrevisjonen i komiteen. Mye av arbeidet til Riksrevisjonen og deres forpliktelser i Stortinget er formalisert og standardisert. Ved å se på ressurser i budsjettmidler og antall ansatte antar man at det er en sammenheng mellom dette og Stortingets makt. Analysene av Riksrevisjonen og dens betydning for konklusjonen må derfor vurderes svært kritisk.

#### **5.1.4 Veien videre**

Forskningsfeltet om parlamentets makt har vært gjennom to tiår med stadig flere studier av Stortingets makt med både kvantitativ og kvalitative mål. Mye av fokuset ligger på målbare

størrelser som Stortingets og Regjeringens formelle begrensninger, verktøy og oppgaver nedfelt i lovverk og sedvane, og Stortingets aktivitet. Den videre forskningen på Stortinget og Regjeringens makt må inkludere et større fokus på Stortingets uformelle arbeidsmåte. Studier som maler med tynnere pensel over færre Stortingsperioder kunne generert innsikter og testbare hypoteser som kunne ført til flere innsikter om det uklare forholdet mellom Stortinget og Regjeringen både under en mindretalls- og en flertallsregjering. I 2013 har Norge hatt åtte år med flertallsregjering. Det har ikke skjedd siden før 1961 og Arbeiderpartiets storhetstid. Viktige innsikter om hvordan Stortinget responderer på slike endringer kan være med på å avdekke hvilket handlingsrom og fleksibilitet Stortinget egentlig har innenfor Grunnlovens ramme og sedvane. Det er Stortinget selv som må gripe mulighetene for endring av sedvane og makt. Stortinget er Norges eneste direkte folkevalgte forsamling og den eneste institusjonen som har myndighet til å vedta lover og statsbudsjettet. Det er derfor avgjørende å avse mer plass til forskningen om Stortingets makt for å melde tilbake til samfunnet hvordan vilkårene for den folkevalgte makten er, og hvem som har makt på Stortinget.

# Litteraturliste

Aardal, Bernt, (2007). Norske velgere. En studie av stortingsvalget 2005. Oslo: N.W.Damm

& Søn. <http://folk.uio.no/berntaa/vedlegg.pdf>

[Lesedato 26.06.2012]

Aftenposten (2002) ”ARENA Den vanskelige ansvarligheten”, artikkel 31.mai

Aftenposten (2004) ”Ryddig og rimelig budsjettløsning”, artikkel 13.november

Aftenposten (2010) ”Norsk politikk på krabbegir”, artikkel 31.mai

Flemming Juul Christiansen & Erik Damgaard (2008): *Parliamentary Opposition under*

*Minority Parliamentarism: Scandinavia*, The Journal of Legislative Studies, 14:1-2,  
46-76

Dahl, Robert (1957). *The concept of power*, Behavioral Science, 2:3 (1957:july) p.201

Elster, Jon (1983). *Sour Grapes*, Cambridge University Press.

<http://58.192.114.227/humanities/sociology/htmledit/uploadfile/system/20110223/20110223133656156.pdf>

[Lest 26.06.12]

Engelstad, Fredrik (2005). *Hva er makt*, Oslo: Universitetsforlaget

Finansdepartementet (2006). *Veileder statlig budsjettarbeid*, Det Kongelige

Finansdepartementet.

[http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder\\_i\\_statlig\\_budsjettarbeid.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/FIN/Vedlegg/okstyring/Veileder_i_statlig_budsjettarbeid.pdf) [lest 27.06.12]

George og Bennett (2005). *Case studies and theory development in the Social Science*,  
Cambridge: Belfer Center for Science and International Affairs.

Gerring, John (2007). *Case study research*, New York: Cambridge University Press.

*Grunnloven*. LOV 1814-05-17 nr 00: Kongeriget Norges Grundlov, given i Rigsforsamlingen paa Eidsvold den 17de Mai 1814,

Helland, Leif (2001). *Preferanser, prosedyrer og informasjon: Betingelser for budsjett disiplin*. Doktoravhandling. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Hellevik, Ottar (2002). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. Oslo: Universitetsforlaget

Knutsen, Tommy (2012). Personlig korrespondanse med stipendiaten 01.juli.

Langerød, Per Anders (2009). *Den nye valgloven og dens konsekvenser*. Bacheloroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Lukes, Steven (2005). *Power: A radical view*. London: Macmillan

T.Christensen, P.Læg Reid & P.G. Roness (2002): “*Increasing Parliamentary Control of the Executive? New Instruments and Emerging Effects*”, *The Journal of Legislative Studies*, 8:1, 37-62

Narud, Hanne Marte (1996). *Voters, Parties and Government*. Doktoravhandling. Oslo: institutt for samfunnsforskning

Nordby, Trond (2004). *I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814-2004*. Oslo: Universitetsforlaget

Nordby, Trond (2010). *Grunnlov og styreform. Norge 1814-2010*. Oslo: Universitetsforlaget

Nordby, Trond (1994). *Korporatisme på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget

NSD (2012a). *Uenighetsindeksen 1979-2010 (Alle saker)*.

[http://polsysdata.nsd.uib.no/webview/index.jsp?v=2&study=http%3A%2F%2F129.177.90.165%3A80%2Fobj%2FStudy%2FUI-S08&mode=cube&cube=http%3A%2F%2F129.177.90.165%3A80%2Fobj%2FfCube%2FUI-S08\\_C1&top=yes](http://polsysdata.nsd.uib.no/webview/index.jsp?v=2&study=http%3A%2F%2F129.177.90.165%3A80%2Fobj%2FStudy%2FUI-S08&mode=cube&cube=http%3A%2F%2F129.177.90.165%3A80%2Fobj%2FfCube%2FUI-S08_C1&top=yes)

[lest 27.06.12]

Olsen, Johan P. (1983). *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – the Case of Norway*. Oslo: Universitetsforlaget.

Persson og Wiborg (2011). *Parliamentary Government in the Nordic Countries at a Crossroads*. Stockholm: Santérus Academic Press Sweden

Rasch, Bjørn Erik (2004). *Kampen om regjeringsmakten*. Oslo: Fagbokforlaget

Rasch, Bjørn Erik (2011). Behavioural Consequences of Restrictions on Plenary Access: Parliamentary Questions in the Norwegian Storting. *The Journal of Legislative Studies*, 17:3, 382-393

Rasch, Bjørn Erik og Rommetvedt, Hilmar (2003). *Makt og demokrati I norsk parlamentsforskning*. Oslo: Unipub

Rasch, Bjørn Erik, Nordkvelle, Jonas og Geelmuyden, Espen (kommer). "Stortingets spørreordninger 1949-2009.

Rokkan, Stein (1987). *Stat, nasjon, klasse*. Oslo: Universitetsforlaget

Rommetvedt, Hilmar (2003). *The Rise of the Norwegian Parliament*. London: Frank Cass & Co. Ltd

Salomonsen, Marianne Øyfoss (2006). *Stortingets makt på lovgivningsområdet*. Masteroppgave. Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Sejersted, Fredrik (2003). "Om Stortingets kompetanse til å regjere over regjeringen", *Nytt norsk tidsskrift* 3:281-295.

Stortinget (2012a). *Stortingets forretningsorden*. Stortinget.

<http://www.stortinget.no/Stortinget-og-demokratiet/Lover-og-instrukser/Stortingets-forretningsorden/>

[Lest 23.06.12]

Stortingets årsrapport (2004). *Stortingets årsrapport*. Stortinget.

<http://www.stortinget.no/PageFiles/294/aarsrapport-2004.pdf>

[lest 23.06.12]

Stortingets årsrapport (2009). *Stortingets årsrapport*. Stortinget.

<http://www.stortinget.no/Global/pdf/Diverse/Årsrapport%202009.pdf>

[Lest 24.06.12]

Willoch, Kåre (2003) “Voksende “stortingsregjereri” skaper problemer “, aftenposten 3.juli

Østbø, Ivar Buch (1995). *Stortinget - All makt i denne sal*. Oslo: Chr. Schibsteds Forlag A/S

Østbø, Ivar Buch (2010). *Storting og Regjering*. Oslo: Schibsteds Forlag A/S

Østerud, Øyvind, Engelstad, Fredrik, Selle, Per (2004). *Makten og demokratiet*. Oslo: Gyldendal Norske forlag AS